

Strukturna diskriminacija v mednarodnem pravu in pravu Evropske unije

*Vasilka SANCIN**, *Maša KOVIČ DINE***

Povzetek

Strukturna diskriminacija je pojem, ki ni pravno opredeljen niti v mednarodnem pravu niti v pravu Evropske unije (v nadaljevanju EU). Prav tako opredelitve pojma ne najdemo v zakonodaji Republike Slovenije (v nadaljevanju RS). Zato ne preseneča, da je sistem varovanja človekovih pravic osredotočen predvsem na varstvo posameznikov in zgolj v omejenem obsegu skupin (npr. etničnih). Zato številna mednarodna politična, pogodbeno in sodna telesa pri svojem delu in opozarjanju na primere diskriminacije redko uporabljajo pojem strukturne diskriminacije. Kljub temu so nekatera telesa v okviru EU pri svojem delu sprejela lastno opredelitev tega pojma. V vsakem primeru morajo posamezniki, ki menijo, da so žrtve diskriminacije, ustrezno izkazati obstoj nedopustnega razlikovanja na podlagi osebnih okoliščin, skladno z uporabljivo pravno podlago. V pomoč pri prepoznavanju situacij, ki bi jih lahko opisali kot strukturno diskriminacijo, se lahko opremo na nepravno opredelitev tega pojma, po kateri strukturna diskriminacija sestoji iz institucionalne in t. i. kulturne diskriminacije. V tem poglavju obravnavamo ugotovitve organov, teles in institucij Organizacije združenih narodov (v nadaljevanju OZN) ter EU, predvsem v primerih, ki obravnavajo strukturno diskriminacijo ali so lahko relevantni

* **Vasilka Sancin**, dr. prava, redna profesorica, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani
Vasilka Sancin, PhD Law, Full Professor, Faculty of Law, University of Ljubljana

Vasilka.Sancin@pf.uni-lj.si



0000-0002-1623-7278

** **Maša Kovič Dine**, dr. prava, docentka, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani
Maša Kovič Dine, PhD Law, Assistant Professor, Faculty of Law, University of Ljubljana

Masa.Kovic-Dine@pf.uni-lj.si



0000-0002-0293-4427

tudi za naslavljanje strukturne diskriminacije, ki so ji mnogokrat podvržene osebe ali skupine oseb, ki jih štejejo za ranljive zaradi več osebnih okoliščin hkrati in na več družbenih področjih življenja.

Ključne besede: strukturna diskriminacija, mednarodno pravo, pravo Evropske unije

Structural Discrimination in International and European Union Law – Abstract

Structural discrimination is a concept that is legally defined neither in international law, nor in European Union (EU) law. There is also no definition to be found in the legislation of the Republic of Slovenia. Given the fact that the system of human rights protection is primarily focused on the protection of individuals and only to a limited extent on the protection of groups (e.g. ethnic groups), this is understandable to a certain extent. For this reason, many international political, treaty and judicial bodies usually do not define or rarely use the term structural discrimination in their work and when dealing with discrimination cases. Nevertheless, some bodies within the EU have included their own definition of this term in their work. In any case, individuals who believe they are victims of discrimination must sufficiently prove the existence of unlawful discrimination based on personal circumstances in accordance with the applicable legal basis. In order to determine which situations can be characterised as structural discrimination, we can rely on the non-legal definition of this term, according to which structural discrimination consists of institutional and so-called cultural discrimination. In this chapter, we discuss the findings of the United Nations (UN) and EU organs, bodies and institutions, particularly where they relate to structural discrimination or where the cases are relevant to the treatment of structural discrimination, which oftentimes affects persons or groups of persons who are considered vulnerable due to interesting personal circumstances and in several areas of social life.

Keywords: structural discrimination, international law, European Union law

1 Uvod

Strukturna diskriminacija je pojem, ki ni pravno opredeljen niti v mednarodnem pravu niti v pravu Evropske unije (v nadaljevanju EU). Prav tako opredelitve pojma ne najdemo v zakonodaji Republike Slovenije. Zato ne preseneča, da je sistem varovanja človekovih pravic osredotočen predvsem na varstvo posameznikov in zgoj v omejenem obsegu skupin (npr. etničnih). Zato številna mednarodna politična, pogodbeno in sodna telesa pri svojem delu in opozarjanju

na primere diskriminacije večinoma ne opredelijo pojma strukturne diskriminacije oziroma ga redko uporabljajo. Kljub temu so nekatera telesa v okviru EU pri svojem delu sprejela lastno opredelitev tega pojma, kot bo predstavljeno v tem poglavju. V vsakem primeru morajo posamezniki, ki menijo, da so žrtve diskriminacije, ustrezno izkazati obstoj nedopustnega razlikovanja na podlagi osebnih okoliščin, skladno z uporabljivo pravno podlago.

Zgolj v pomoč pri prepoznavanju situacij, ki bi jih lahko opisali kot strukturno diskriminacijo, se lahko opremo na nepravno opredelitev tega pojma, in sicer, da strukturna diskriminacija sestoji iz institucionalne (s pomočjo pravnih predpisov in postopkov ter izhodišč, ki omogočajo dostop do virov in izvajanja nadzora) ter t. i. kulturne diskriminacije (s pomočjo široko zasnovanih sistemov kategorizacij, stereotipov in paradigem).¹

V poglavju obravnavamo ugotovitve organov in mednarodnih pogodbenih teles Organizacije združenih narodov (v nadaljevanju OZN) ter institucij in teles EU, predvsem v primerih, ko se ti sklicujejo na strukturno diskriminacijo ali so primeri obravnavane diskriminacije lahko relevantni tudi za naslavljanje strukturne diskriminacije. Strukturni diskriminaciji so mnogokrat podvržene osebe ali skupine oseb, ki jih štejejo za ranljive zaradi več osebnih okoliščin hkrati in na več družbenih področjih življenja, kar zahteva intersekcijski pristop pri naslavljanju tega fenomena.

Glede na to, da so na mednarodnopravni ravni pomemben formalni vir za naslavljanje vprašanja strukturne diskriminacije mednarodne pogodbe s področja človekovih pravic, je koristno razložiti pojem mednarodne pogodbe. Mednarodna pogodba je vsak »mednarodni sporazum, ki ga države sklenejo pisno in ga ureja mednarodno pravo, sestavljen v obliki ene same listine ali dveh ali več povezanih listin, ne glede na njegovo posebno poimenovanje«. ² Na podlagi 26. člena Dunajske konvencije o pravu mednarodnih pogodb (v nadaljevanju DKPMP), katerega vsebina je tudi običajno mednarodno

1 Tom R. Burns, *Structural Discrimination: Cultural, Institutional and Interactional Mechanisms of the 'European Dilemma'*, 2011, str. 5 (dostopno na: https://www.researchgate.net/publication/311908097_Structural_Discrimination_Cultural_Institutional_and_Interactional_Mechanisms_of_the_%27European_Dilemma%27).

2 Dunajska konvencija o pravu mednarodnih pogodb (Ur. l. RS, mednarodne pogodbe, št. 9/92, 9/93, 5/99, 9/08, 13/11, 9/13 in 5/17, točka a) prvega odstavka 2. člena.

pravo,³ vsaka veljavna mednarodna pogodba zavezuje pogodbenice,⁴ ki jo morajo izvajati v dobri veri.⁵ Ob tem je ključno, da se država pogodbenica ne more sklicevati na svoje notranje pravo, da bi opravičila neizvajanje mednarodne pogodbe, razen, kadar gre za *očitno kršitev* notranjega prava glede *pristojnosti skleniti* mednarodno pogodbo.⁶ Neizvajanje oziroma neizpolnitev mednarodne pogodbe predstavlja kršitev mednarodne obveznosti države, za kar je država mednarodnopravno odgovorna.⁷

Slovenska ustava v 8. členu določa, da morajo biti zakoni in drugi predpisi v skladu s »splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Slovenijo«. ⁸ 8. člen Ustave RS ravno tako določa neposredno uporabljivost ratificiranih in objavljenih mednarodnih pogodb.⁹ Ustavno sodišče je na podlagi 8. člena ugotovilo, da imajo v tem členu navedene norme mednarodnega prava (vključno z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo RS) »prednost pred vsemi podustavnimi normami domačega prava«. ¹⁰ Takšen položaj mednarodnih pogodb v slovenskem pravnem redu potrjuje tudi drugi odstavek 153. člena Ustave RS, ki pravi, da morajo biti zakoni »v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z veljavnimi mednarodnimi pogodbami, ki jih je ratificiral državni zbor, podzakonski predpisi in drugi splošni akti pa tudi z drugimi ratificiranimi mednarodnimi pogodbami«. ¹¹

Za razumevanje pravnih aktov in njihovo uporabo so pomembna pravila njihove razlage.

-
- 3 Vilinger, M. E., (2009). Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, str. 368.
 - 4 DKPMP, 26. člen.
 - 5 Prav tam.
 - 6 Prav tam, 27. člen v povezavi s prvim odstavkom 46. člena.
 - 7 Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), Judgment, 1. C. J. Reports 1997, p. 7, 47. odstavek.
 - 8 Ustava Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a), 8. člen.
 - 9 Prav tam. Podrobneje o tem Sancin, Mednarodno pravo v hierarhiji pravnih virov EU in njenih članic (2009), Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
 - 10 Odločba št. U-I-6/93 z dne 1. 4. 1994, B. – I, odst 5.
 - 11 Ustava Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a), 153. člen.

Sledi kratka splošna predstavitev razlagalnih argumentov, s katerimi lahko izluščimo pomen pravnega akta in ga pravilno uporabimo v konkretnem primeru.¹²

Z jezikovno razlago s pomočjo besedoslovnih, slovničnih in slogovnih pravil jezika določimo besedni pomen pravnega pravila, pri čemer ni nujno, da se ta besedni pomen ujema s pravim (pravnim) pomenom pravnega pravila. Jezikovna razlaga opredeljuje zunanjo mejo, ki je razlagalec ob uporabi drugih razlagalnih argumentov ne sme prestopiti.¹³ Zakon o varstvu pred diskriminacijo (v nadaljnjem ZVarD) npr. v prvem odstavku 1. člena določa, da sta namen in vsebina zakona varstvo posameznikov pred diskriminacijo, »ne glede na spol, narodnost, raso ali etnično poreklo, jezik, vero ali prepričanje, invalidnost, starost, spolno usmerjenost, spolno identiteto in spolni izraz, družbeni položaj, premoženjsko stanje, izobrazbo ali katero koli drugo osebno okoliščino ...«. Na podlagi jezikovne razlage prvega odstavka 1. člena ZVarD lahko tako določimo zunanjo mejo obsega varstva ZVarD, saj zakon ne varuje pred diskriminacijo, ki se ne more opredeliti kot osebna okoliščina.

Logična razlaga poleg preverbe, ali je pravno pravilo skladno s pravili formalne logike, zajema tudi prepričevalne argumente, s katerimi razširjamo ali konkretiziramo pomen, ki je rezultat jezikovne razlage. Slednje zajema več različnih argumentov: sklepanje po podobnosti, argument teleološke redukcije, sklepanje po nasprotnem razlogovanju, argumentum a fortiori in sklepanje po koherentnosti.

- Pri sklepanju po podobnosti (*argumentum a simili ad simile*) lahko, kadar se bistvene lastnosti neposredno pravno urejenega dejanskega stanu in neposredno pravno neurejenega dejanskega stanu ujemajo, tudi analogni primer (pravno neurejenega dejanskega stanu) obravnavamo pravno enako.¹⁴ Prvi odstavek 1. člena ZVarD je tipičen primer zakonske določbe, kjer je nujno uporabiti analogijo *intra legem*, pri čemer razlagalec sklepa od izrecno navedenih primerov v določbi na primer, ki je v določbi zgolj nakazan – v ZVarD so izrecno navedeni primeri izrecno navedene osebne okoliščine, zgolj nakazani primer je besedna zveza »katera koli druga osebna okoliščina«. Razlagalec ZVarD se mora ob pojavu

12 Povzeto po Pavčnik, Teorija prava (2015), Ljubljana: GV Založba, str. 382–407.

13 Prav tam, str. 382.

14 Prav tam, str. 398.

diskriminacije na podlagi okoliščine, ki ni izrecno navedena v ZVarD, tako opredeliti do tega, ali je ta okoliščina vseeno osebna okoliščina za potrebe ZVarD (npr. nosečnost).

- Pri argumentu teleološke redukcije je obratno kot pri sklepanju po podobnosti, gre za izhodišče, da je treba neenako tudi neenako vrednotiti. Rezultat uporabe tega razlagalnega argumenta je, da za neki dejanski stan, ki bi bil na podlagi jezikovne razlage urejen z določenim pravnim pravilom, tega pravila ne uporabimo.¹⁵ Argument teleološke redukcije ni primeren razlagalni argument za ZVarD, saj s pomočjo argumenta teleološke redukcije določbo razlagamo tako, da se zoži obseg hipotetičnih dejanskih stanov, za katere se določba lahko uporabi. Ker je ZVarD namenjen zaščititi pred diskriminacijo, ki je sama po sebi univerzalna vrednota v demokratični družbi, in ker ZVarD sam določa izjeme, v katerih se ne uporabi (13. člen ZVarD), ni primerno, da s pomočjo razlage ožimo zaščito ZVarD tudi s pomočjo teh izrecno navedenih izjem.
- Na podlagi sklepanja po nasprotnem razlogovanju (*argumentum a contrario*) se določba razlaga tako, da se uporabi zgolj za tisti dejanski stan, ki izpolnjuje izrecno navedene predpostavke.¹⁶ V prvem odstavku 1. člena lahko tudi z argumenom *a contrario* pridemo do istega zaključka kot ob uporabi jezikovne razlage, da se ZVarD ne uporablja za diskriminacijo, ki ne temelji na osebni okoliščini. Če ZVarD kot pogoj za uporabo določa diskriminacijo na podlagi osebne okoliščine, se, *a contrario*, za diskriminacijo, ki ne temelji na osebni okoliščini, ne uporabi.
- *Argumentum a fortiori* zajema tako sklepanje z večjega na manjše kot tudi sklepanje z manjšega na večje. Na podlagi tega argumenta se pravno pravilo lahko uporabi tudi za tisti dejanski stan, ki ni neposredno pravno urejen, vendar ima še bolj poudarjene lastnosti, ki so pogoj za pravno posledico kot neposredno pravno urejen dejanski stan.¹⁷
- Sklepanje po koherentnosti (*argumentum a cohaerentia*) temelji na domnevi, da je pravni sistem notranje usklajena celota in da posledično ne vsebuje pravil, ki so si nasprotujoča (antinomij).

15 Prav tam, str. 403.

16 Prav tam, str. 404.

17 Prav tam, str. 406.

Argument napotuje na merila, da se neuskklajenosti odpravijo, predvsem na:

- argument kronologije – *lex posterior derogat legi priori* (kasnejše pravilo prevlada nad prejšnjim),
- argument hierarhije – *lex superior derogat legi inferiori* (višje pravno pravilo prevlada nad nižjim),
- argument specialnosti – *lex specialis derogat legi generali* (bolj specialno pravilo prevlada nad splošnejšim).¹⁸ Kot primer: tudi če ZVarD ne bi vseboval izrecne derogacijske klavzule v 52. členu, bi na podlagi argumenta kronologije ZVarD prevladal nad Zakonom o uresničevanju načela enakega obravnavanja kot kasnejši zakon.

S sistematično razlago pomen določbe izluščimo na podlagi sistemske umestitve določbe v določeno enoto pravnega akta (npr. poglavje zakona) ali umestitev v vsebinsko pravno sistematiko (kot jo npr. razume pravna znanost).¹⁹ Tudi na podlagi sistematične razlage lahko zaključimo, da je 1. člen ZVarD, ki je umeščen v poglavje Splošne določbe, relevanten za uporabo vseh preostalih določb ZVarD (saj je umeščen v poglavje, ki se nanaša na celoten zakon in ne npr. v poglavje glede nadzora nad izvajanjem zakona ali v poglavje o posebnostih pravnega varstva pred diskriminacijo).

S pomočjo zgodovinske razlage pomen pravnega pravila določimo s pomočjo vpogleda v razvoj določenega pravnega pravila (geneza pravila) ali zgodovinske okoliščine ob nastanku pravila. Tako lahko razlagalec ob razlagi ZVarD vpogleda tudi v pripravljajna gradiva ZVarD, da bi se izluščil pravi pomen pravnih pravil, vsebovanih v ZVarD.

Z namensko (teološko) razlago določamo pomen pravila glede na namen tega pravila. Tako naj se ZVarD v primeru več možnih razlag na podlagi jezikovne razlage ali drugih razlagalnih argumentov razlaga tako oziroma izbere tista razlaga, s katero se najbolje doseže namen zakona (tj. varstvo posameznikov pred diskriminacijo na podlagi osebnih okoliščin).

Primarno pravilo glede razlage mednarodnih pogodb je opredeljeno v 31. členu DKPMP.

18 Prav tam, str. 407.

19 Prav tam, str. 394.

31. člen

Splošno pravilo o razlagi

1. Mednarodna pogodba se razlaga v dobri veri v skladu z običajnim pomenom izrazov v mednarodni pogodbi v njihovem kontekstu ter glede na njen predmet in namen.
2. Za razlago mednarodne pogodbe kontekst poleg besedila, vključno z uvodom in s prilogami, zajema:
 - a) vsak dogovor v zvezi z mednarodno pogodbo, ki ga ob njeni sklenitvi dosežejo vse pogodbenice;
 - b) vsako listino, ki jo sestavi ena ali več pogodbenic ob sklenitvi mednarodne pogodbe in jo druge pogodbenice sprejmejo kot listino, ki se nanaša na mednarodno pogodbo.
3. Skupaj s kontekstom se upoštevajo:
 - a) vsak poznejši dogovor med pogodbenicami glede razlage mednarodne pogodbe ali uporabe njenih določb;
 - b) vsaka poznejša dejanska uporaba mednarodne pogodbe, na podlagi katere nastane dogovor pogodbenic v zvezi z razlago mednarodne pogodbe;
 - c) vsako ustrezno pravilo mednarodnega prava, ki se lahko uporablja v odnosih med pogodbenicami.
4. Izraz se lahko razlaga drugače, če se ugotovi, da je bil tak namen pogodbenic.

Omenjeni člen DKPMP vsebuje več elementov, kot so npr. običajni pomen besed, kontekst, poznejši dogovori med pogodbenicami, ostala ustrezna pravila mednarodnega prava, ki se lahko uporabljajo v odnosih med pogodbenicama. Opozoriti je treba, da iz člena ne izhaja hierarhija med različnimi načini razlage pogodb, saj 31. člen v naslovu govori o splošnem *pravilu* razlage pogodb (in ne splošnih *pravilih* razlage pogodb): vsi navedeni elementi 31. člena tvorijo eno samo celoto, eno samo pravilo.

Zato, da se potrdi razlaga, kot izhaja iz uporabe 31. člena DKPMP, ali določi pomen določbe mednarodne pogodbe, kadar je razlaga v skladu z 31. členom DKPMP dvoumna ali nejasna ali privede do rezultata, ki je očitno nesmiseln ali nerazumen, se lahko za razlago mednarodne pogodbe v skladu z 32. členom DKPMP

uporabijo tudi dodatna sredstva, predvsem pripravljajno delo in okoliščine, v katerih je bila sklenjena mednarodna pogodba.

DKPMP je začela veljati 27. januarja 1980 in se torej neposredno uporablja za mednarodne pogodbe, sklenjene po tem datumu. Kljub temu se vsebinska pravila glede razlage mednarodnih pogodb, ki jih vsebuje DKPMP, uporabljajo kot običajno mednarodno, kar je večkrat potrdilo tudi Meddržavno sodišče v Haagu, ki je pravila o razlagi, vsebovana v DKPMP, uporabilo za razlago mednarodnih pogodb, npr. iz leta 1890²⁰ in leta 1891.²¹

2 Relevantni pravni in institucionalni okvir za naslavljanje strukturne diskriminacije

2.1 Pravni in institucionalni okvir Organizacije združenih narodov za naslavljanje strukturne diskriminacije

Najprej naj opozorimo tako na najpomembnejše mednarodnopravne podlage, ki so nastale v okviru OZN, kot tudi na relevantno prakso njenih mehanizmov za nadzor nad izpolnjevanjem obveznosti s področja človekovih pravic, ki naslavlja tudi vprašanja diskriminacije. To se zdi za pojav strukturne diskriminacije relevantno iz dveh razlogov. Prvič, RS je zavezana z veliko večino teh mednarodnih pogodb in tako tudi z opredelitvami diskriminacije, ki iz njih izhajajo in so bile podrobneje avtoritativno razložene iz strani njihovih nadzornih mehanizmov, predvsem v okviru sprejetih t. i. Splošnih komentarjev (*General Comments*) oziroma Splošnih priporočil (*General Recommendations*),²² ki jih je mogoče uporabiti tudi pri strukturni diskriminaciji. Drugič, nadzorna telesa se, zlasti v okviru sistematičnih periodičnih pregledov držav (vključno pri pregledih RS), večinoma ukvarjajo s situacijami in primeri, pri katerih težave izhajajo iz dejstva, da ustrezná zakonodaja ni bila sprejeta ali je ta neustrezna, pri čemer potrebne nacionalne politike, mehanizmi in ukrepi

20 Kasikili/Sedudu Island (Botswana/Namihia), Judgment, I. C. J. Reports 1999, p. 104, odstavek 18.

21 Sovereignty over Pulau Ligitan and Pulau Sipadan (Indonesia/Malaysia), Judgment, I. C. J. Reports 2002, p. 625, odstavek 37.

22 O vlogi in pomenu glej na primer Sancin, V., General comments and recommendations. V: Binder, Christina (ur.), et al. Elgar encyclopedia of human rights. Cheltenham (UK); Northampton (MA): E. Elgar, cop. 2022. Vol. 2, str. 311–321.

niso bili sprejeti ali so ti neučinkoviti in opozarjajo na pomanjkanje ustreznih neodvisnih, nepristranskih in učinkovitih domačih institucij, pristojnih za naslavljanje problematike diskriminacije. Glede na praviloma določene stroge omejitve pri dolžini posameznih dokumentov s priporočili državam velja sklepati, da se rešitve pogosto osredotočajo ravno na pereče strukturne problematike, ki bi, če bi bile ustrezno naslovljene, lahko izboljšale uresničevanje in spoštovanje človekovih pravic za večje število prebivalcev (npr. v primeru naslavljanja diskriminacije žensk približno polovice prebivalstva), zlasti tudi pripadnikov ranljivih skupin (npr. pri naslavljanju diskriminacije otrok ali oseb z oviranostmi).

OZN se kot edina globalna mednarodna organizacija s splošnimi pristojnostmi, tudi na področju človekovih pravic, pri svojem delu ukvarja tudi z naslavljanjem diskriminacije s pomočjo svojih poglavitnih in pomožnih organov ter drugih mehanizmov za varstvo človekovih pravic. Za namene tega poglavja zgolj omenjamo, da se na podlagi Ustanove listine Organizacije združenih narodov (v nadaljevanju UL OZN),²³ ki je bila sprejeta 26. junija 1945 in je začela veljati 24. oktobra 1945, tako rekoč vsi njeni organi pri svojem delu srečujejo tudi s problematiko diskriminacije,²⁴ a podrobneje obravnavamo predvsem mehanizme na področju človekovih pravic, ki so pri svojem delu tudi konkretno sprejeli priporočila za RS.

RS je članica OZN od 22. maja 1992 in s tem tudi pogodbenica UL OZN, posebej velja omeniti tudi 103. člen UL OZN (t. i.

23 Uradni list RS, št. 2/2014.

24 Npr. Varnostni svet OZN se z vprašanjem strukturne diskriminacije srečuje pri naslavljanju situacij in sporov, ki ogrožajo ali kršijo mednarodni mir in varnost pri sprejemanju ukrepov, ki se mu zdijo potrebni (vključno z npr. ustanovitvijo nekdanjega Mednarodnega tribunala za nekdanjo Jugoslavijo, saj lahko sistematična ali množična diskriminacija določene skupine prebivalstva, ki jo lahko označimo tudi za strukturno diskriminacijo, pomeni hudodelstva zoper človečnost), medtem ko je Meddržavno sodišče v Haagu (ICJ) imelo/ima na svojem seznamu zadev tudi take, ki naslavlajo diskriminacijo v določenih državah, ki jo lahko označimo za strukturno (npr. zadeva *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination* v sporu, ki ga je Katar v sporu z Združenimi arabskimi emirati leta 2018 predložil v reševanje ICJ in je še v teku; zadeva *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination* v sporu med Gruzijo in Rusko federacijo, pri čemer je ICJ leta 2011 odločilo, da ni pristojno; svetovalno mnenje *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory* iz leta 2004, pri čemer se je sodišče ukvarjalo tudi z diskriminacijo, ki jo lahko označimo za strukturno, Palestincev na ozemlju pod okupacijo Izraela).

skladnostna ali anulacijska ali derogatorna klavzula), po katerem kateri koli obveznosti iz UL OZN prevladajo nad obveznostmi po kateri koli drugi mednarodni pogodbi. To tudi pomeni, da bi v primeru kakršnega koli diskriminatornega dogovora med državami v kateri koli drugi mednarodni pogodbi v UL OZN opredeljena obveznost preprečevanja diskriminacije na področju človekovih pravic, kar se lahko uporabi tudi v primerih strukturne diskriminacije, prevladala, kar je še posebej pomembno, saj to velja za vseh trenutno 193 držav članic OZN.

Prepoved diskriminacije omenjata že Ustanovna listina Organizacije združenih narodov (UL OZN) in Splošna deklaracija človekovih pravic (*v nadaljevanju* SDČP). UL OZN, ki je bila sprejeta 26. junija 1945 in je začela veljati 24. oktobra 1945, že med cilji OZN v tretjem odstavku 1. člena izpostavlja:

3. zagotavljati mednarodno sodelovanje pri reševanju mednarodnih gospodarskih, socialnih, kulturnih in humanitarnih problemov ter spodbujati in se zavzemati za spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin *za vse, ne glede na raso, spol, jezik ali veroizpoved* (poudarek dodan).

Nadalje je pri opredelitvah pristojnosti Generalne skupščine OZN (v nadaljevanju GS OZN) v točki b) prvega odstavka 13. člena UL OZN določeno, da ta predlaga pripravo študij in daje priporočila z namenom:

b) spodbujati mednarodno sodelovanje na gospodarskem, socialnem, kulturnem, izobraževalnem in zdravstvenem področju ter kot pomoč pri uveljavljanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin *za vse, ne glede na raso, spol, jezik ali veroizpoved* (poudarek dodan).

V IX. poglavju UL OZN z naslovom Mednarodno gospodarsko in socialno sodelovanje je v točki c 55. člena določeno tudi, da OZN za doseg stabilnosti in blaginje, ki sta nujni za mirne in prijateljske odnose med narodi, ob upoštevanju načel enakopravnosti in samoodločbe, spodbuja:

»c) splošno spoštovanje in uresničevanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin *za vse, ne glede na raso, spol, jezik ali veroizpoved*« (poudarek dodan).

Drugi odstavek 62. člena UL OZN, ki opredeljuje naloge in pooblastila Ekonomskega in socialnega sveta (v nadaljevanju ECOSOC), določa, da ta:

2. Daje lahko priporočila za spodbujanje spoštovanja in uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin *za vse* (poudarek dodan).

Prav tako je v 76. členu UL OZN določeno kot eden izmed osnovnih namenov skrbniškega sistema »spodbujati spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin *za vse, ne glede na raso, spol, jezik ali veroizpoved*, in ozaveščati o soodvisnosti vseh ljudstev sveta« (poudarek dodan), kar je zaradi suspendiranja delovanja Skrbniškega sveta leta 1994 z vidika današnje uporabe obsoletno.

Na podlagi vseh navedenih določb lahko sklepamo, da je od začetka ustanovitve OZN prisotna ideja prepovedi kakršnega koli razlikovanja vsaj na podlagi katere koli od štirih izrecno navedenih osebnih okoliščin: rasi, spolu, jeziku in veroizpovedi.²⁵

SDČP je bila sprejeta kot resolucija Generalne skupščine OZN dne 10. decembra 1948²⁶ in zato po svoji formi kot taka sicer ni pravno zavezujoča. Vendar danes njene določbe večinoma odražajo običajno mednarodno pravo, ki zavezuje vse države, vključno z RS. SDČP v svojem 2. členu vsebuje jasno izraženo prepoved razlikovanja pri uživanju vseh pravic in svoboščin:

Vsakdo je upravičen do uživanja vseh pravic in svoboščin, zapisanih v tej deklaraciji, brez vsakršnega razlikovanja, *zlasti* glede na raso, barvo kože, spol, jezik, vero, politični ali drugi nazor, narodno ali družbeno poreklo, premoženje, rojstvo *ali katero koli drugo okoliščino*.

Poleg tega ni dopustno nikakršno razlikovanje na podlagi politične ali pravne ureditve ali mednarodnega položaja dežele ali

25 Za podrobnejšo razlago teh določb UL OZN glej npr. Simma, Khan, Nolte, Paulus, Wessendorf (ur.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, 3. izdaja (2012), Oxford: Oxford University Press.

26 V tem poglavju ne omenjamo drugih resolucij, ki so bile sprejete z namenom opozarjanja na pomen preprečevanja diskriminacije (npr. Deklaracija Združenih narodov o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije z dne 20. novembra 1963 (resolucija Generalne skupščine št. 1904 (XVIII)), saj je bila njihova vsebina ustrezno kodificirana v kasneje sklenjenih mednarodnih pogodbah.

ozemlja, ki mu kdo pripada, pa naj bo to ozemlje neodvisno, pod skrbništvom, brez samouprave ali kakor koli omejeno v svoji suverenosti (poudarka dodana).

Nadalje SDČP v 7. členu določa:

Vsi so enaki pred zakonom in vsi imajo brez kakršnega koli razlikovanja pravico do enakega pravnega varstva. Vsi imajo pravico do enakega varstva pred sleherno diskriminacijo, ki bi kršila to deklaracijo, ter tudi pred vsakršnim spodbujanjem k takšni diskriminaciji.²⁷

V nadaljevanju so pregledno predstavljene relevantne mednarodne pogodbe z namenom njihove primerjave in s posebnim poudarkom na opredelitvi personalnega (*ratione personae*) obsega posameznih mednarodnih pogodb.

Mednarodne pogodbe s področja človekovih pravic v okviru OZN

Slovenija je pogodbenica velike večine temeljnih mednarodnih pogodb,²⁸ sprejetih v okviru OZN na področju varstva človekovih pravic, ki vsebujejo tudi obveznost spoštovanja načela enakosti in preprečevanja diskriminacije. Te so:

- Mednarodni pakt o državljskih in političnih pravicah (v nadaljevanju MPDPP): sprejet 16. decembra 1966 v New Yorku, veljati je začel 23. marca 1976. V RS velja od 1. julija 1992.
- Fakultativni protokol k Mednarodnemu paktu o državljskih in političnih pravicah: sprejet 16. decembra 1966 v New Yorku,

27 Drugi odstavek 23. člena določa še dodatno: »Vsakdo ima, brez vsakršne diskriminacije, pravico do enakega plačila za enako delo.« Glede na to, da SDČP zgolj primeroma (uporaba besed *zlasti* in *ali katero koli drugo okoliščino*) navaja okoliščine, zaradi katerih lahko pride do nedopustnega razlikovanja ter govori o pravici do varstva pred sleherno diskriminacijo, vidimo, da je bil v treh letih od sprejema UL OZN na globalni ravni med državami že dosežen očiten razvoj. SDČP lahko razlagamo tako, da je njen namen varovati tudi pred sleherno strukturno diskriminacijo, ki lahko prizadene vsakega posameznika, ki sodi v določeno skupino, katere posamezniki so neenako obravnavani.

28 RS ni pogodbenica Mednarodne konvencije o varstvu pravic vseh delavcev migrantov in članov njihovih družin, sprejete 18. decembra 1990, ki je začela veljati 1. julija 2003, ter tudi ne nobena druga država članica EU.

veljati je začel 23. marca 1976. V RS velja od 18. maja 1993. Fakultativni protokol daje Odboru OZN za človekove pravice pristojnost, da obravnava pritožbe posameznikov, ki menijo, da država pogodbenica, pod jurisdikcijo katere spadajo, krši določbe MPDPP, in so že izčrpali vsa domača pravna sredstva. Trenutno še ni kakršnih koli odločitev Odbora proti RS, ki bi bile relevantne z vidika strukturne diskriminacije.

- Drugi fakultativni protokol k Mednarodnemu paktu o državljskih in političnih pravicah, katerega cilj je odprava smrtne kazni; sprejet 15. decembra 1989 v New Yorku, veljati je začel 11. julija 1991. V RS velja od 17. decembra 1993. Drugi fakultativni protokol k MPDPP države pogodbenice zavezuje, da odpravijo smrtno kazen za vse.
- Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah (v nadaljevanju MPESKP): sprejet 16. decembra 1966 v New Yorku, veljati je začel 3. januarja 1976. RS je pakt nasledila 1. julija 1992 z aktom o nasledstvu.
- Izbirni protokol k Mednarodnemu paktu o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah: sprejet 10. decembra 2008, veljati je začel 5. maja 2013. RS je bila med članicami OZN, ki so 24. septembra 2009 prve podpisale protokol, vendar ga še do danes ni ratificirala. Zato posamezniki na Odbor Združenih narodov za ekonomske, socialne in kulturne pravice (angl. CESCR) ne morejo vlagati pritožb (sporočil) v zvezi z zatrjevanimi kršitvami po MPESKP.
- Mednarodna konvencija o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije: sprejeta 7. marca 1966 v New Yorku, veljati je začela 4. januarja 1969. RS je konvencijo nasledila 1. julija 1992 z aktom o nasledstvu. RS je leta 2001 podala izjavo po 14. členu Mednarodne konvencije o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije, s katero je Odboru OZN za odpravo rasne diskriminacije priznala pristojnost sprejemati in obravnavati sporočila posameznih oseb ali skupin oseb z ozemlja pod njeno pristojnostjo, ki trdijo, da so žrtve kršitev pravic po Mednarodni konvenciji o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije, ki jih je zagrešila RS. Odbor sme obravnavati tista sporočila iz RS, za katera se je prej prepričal, da ista zadeva ni oziroma ni bila obravnavana v drugem mednarodnem postopku. Izjava je začela veljati 1. septembra 2001.
- Konvencija o odpravi vseh oblik diskriminacije žensk: sprejeta 18. decembra 1979 v New Yorku, veljati je začela 3. septembra 1981. RS je konvencijo nasledila 1. julija 1992 z aktom o nasledstvu.

- Opcijski protokol h Konvenciji o odpravi vseh oblik diskriminacije žensk: sprejet 6. oktobra 1999, velja od 22. decembra 2000. V RS velja od 15. maja 2004.
- Konvencija Združenih narodov o otrokovih pravicah: sprejeta 20. novembra 1989 v New Yorku, veljati je začela 2. septembra 1990. RS jo je nasledila 1. julija 1992 z aktom o nasledstvu.
- Izbirni protokol h Konvenciji o otrokovih pravicah glede udeležbe otrok v oboroženih spopadih: sprejet 25. maja 2000, velja od 12. februarja 2002. V RS velja od 17. avgusta 2004.
- Izbirni protokol h Konvenciji o otrokovih pravicah glede prodaje otrok, otroške prostitucije in otroške pornografije: sprejet 25. maja 2000, velja od 18. januarja 2002. V RS velja od 17. avgusta 2004.
- Izbirni protokol h Konvenciji o otrokovih pravicah glede postopka sporočanja kršitev: sprejet 28. februarja 2012, velja od 14. aprila 2014. V RS velja od 25. avgusta 2018.
- Konvencija proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju: sprejeta 10. decembra 1984 v New Yorku, veljati je začela 26. junija 1987. V RS velja od 14. aprila 1993. RS je leta 1993 podala izjavo po 22. členu Konvencije proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju, s katero je Odboru OZN proti mučenju priznala pristojnost sprejemanja in obravnave sporočila posameznikov pod njeno jurisdikcijo, ki trdijo, da so žrtve kršitve določb konvencije. Odbor sme obravnavati samo tiste pritožbe, za katere se je prepričal, da se ista zadeva ne obravnava v drugem mednarodnem postopku ali da še niso izčrpana vsa domača pravna sredstva.
- Opcijski protokol h Konvenciji proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju: sprejet 18. decembra 2002, velja od 22. junija 2006. V RS velja od 1. januarja 2007.
- Konvencija o pravicah invalidov: sprejeta 13. decembra 2006 v New Yorku, veljati je začela 3. maja 2008. RS je konvencijo ratificirala 24. aprila 2008.
- Izbirni protokol h Konvenciji o pravicah invalidov: sprejet 13. decembra 2006, velja od 3. maja 2008. RS je izbirni protokol ratificirala 24. aprila 2008. Izbirni protokol h Konvenciji o pravicah invalidov vzpostavlja individualni pritožbeni mehanizem za državljane države pogodbenice.

- Konec leta 2021 je RS ratificirala tudi Mednarodno konvencijo o zaščiti vseh oseb pred prisilnim izginotjem,²⁹ ki jo je sicer podpisala že leta 2007.

Mehanizmi OZN za varstvo človekovih pravic

V okviru OZN lahko načeloma ločimo med t. i. političnimi organi varstva človekovih pravic in pogodbenimi oziroma ekspertnimi telesi, sestavljenimi iz neodvisnih strokovnjakov, ki v okviru odborov (angl. *Committees*) delujejo v osebnem svojstvu. Med politične organe uvrščamo vse poveljavne organe (VS OZN, GS OZN, Ekonomski in socialni svet – ECOSOC, Sekretariat), razen ICJ (Meddržavno sodišče v Haagu), ki je poveljavni sodni organ OZN (Skrbniški svet je leta 1994 suspendiral svoje delovanje), posebej je za človekove pravice in v tem okviru za preprečevanje diskriminacije pomemben Svet za človekove pravice (angl. Human Rights Council ali HRC), ki je bil ustanovljen leta 2006 kot pomožni organ GS OZN (namesto Komisije za človekove pravice, ki je bila ukinjena) in je, med drugim,³⁰ uvedel tudi univerzalni periodični pregled (angl. *universal periodic review*

29 Uradni list RS, št. 173/2021.

30 Z vidika naslavljanja diskriminacije so pomembni tudi pomožni organi HRC, kot so npr. t. i. posebni postopki HRC, ki potekajo s pomočjo t. i. posebnih poročevalcev ali izvedencev, ki preučujejo določeno problematiko v izbrani državi (t. i. country rapporteurs) ali imajo tematski mandat (t. i. thematic rapporteurs) – seznam vseh tematskih poročevalcev je dostopen na: <https://spinternet.ohchr.org/ViewAllCountryMandates.aspx?Type=TM>, z vidika naslavljanja diskriminacije lahko omenimo npr. *Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context*, *Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance*, *Independent Expert on protection against violence and discrimination based on sexual orientation and gender identity*, *Special Rapporteur on the elimination of discrimination against persons affected by leprosy and their family members* in *Working Group on discrimination against women and girls*. Pomembne so tudi delovne skupine HRC (t. i. working groups), npr. Intergovernmental Working Group on the effective implementation of the Durban Declaration and Programme of Action. Več o tem glej: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Racism/IntergovWG/Pages/IWGIndex.aspx>. Noben od omenjenih še ni posebej obravnaval RS. RS so že obiskali Neodvisna strokovnjakinja za pravico do varne pitne vode in sanitarij, Neodvisna strokovnjakinja za pravice starejših in Posebni poročevalec za pravice manjšin, ki so v svojih poročilih opozarjali tudi na problematiko strukturne diskriminacije določenih skupin prebivalstva v RS. RS je za vse posebne postopke izdala odprto vabilo za obisk.

ali UPR), katerega ugotovitve pri pregledu RS, pomembne za naslavljanje diskriminacije, so podrobneje obravnavane v nadaljevanju.

Posebej za nadzor nad izpolnjevanjem obveznosti po posamičnih od zgoraj navedenih mednarodnih pogodb s področja človekovih pravic so bila torej ustanovljena posebna pogodbeno telesa – Odbori, ki so razen Odbora za človekove pravice (pogodbeno telo na podlagi Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah iz leta 1966) vsi poimenovani po mednarodni pogodbi, ki jih je ustanovila³¹ (npr. Odbor o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije, Odbor o otrokovih pravicah itd.).

Temeljna pristojnost vseh odborov je izvajanje periodičnih pregledov izpolnjevanja obveznosti vseh držav pogodbenic, kar označuje pisni in ustni postopek t. i. konstruktivnega dialoga med konkretno državo pogodbenico in člani odbora. Začne se s predložitvijo nacionalnega poročila države pogodbenice, na podlagi katerega odbor pripravi seznam vprašanj (angl. *List of Issues* – LOI) oziroma seznam vprašanj pred poročanjem (angl. *List of Issues Prior to Reporting* – LOIPR), če so se države odločile za poenostavljen postopek poročanja (angl. *simplified reporting procedure*). RS je slednjo možnost v okviru Odbora za človekove pravice (v nadaljevanju CCPR) sprejela. Ko država pisno odgovori na zastavljena vprašanja, odbor razpiše ustni del postopka, ki bo potekal na javni seji odbora, ki zaseda v Ženevi. Na zasedanju v konstruktivnem dialogu člani odbora delegaciji države pogodbenice zastavljajo vprašanja in ta nanje odgovarja. Po zaključenem javnem sestanku dotične seje odbora sledi sprejem Zaključnih opažanj (angl. *Concluding Recommendations*) na zaprtem sestanku seje, ki se po sprejemu sporočijo državi pogodbenici in tudi javno objavijo. Med vsemi izdanimi priporočili po posameznem pregledu CCPR izbere dve do štiri, praviloma tri priporočila, za katera državo zaprosi, da mu poroča o njihovem izpolnjevanju v roku treh let (do nedavnega dveh let), medtem ko na podlagi prejetih informacij odbor pripravi t. i. pročilo Follow-up, v katerem oceni, v kakšni meri je država pogodbenica ta priporočila izpolnila.³²

31 Izjema glede načina ustanovitve je Odbor za ekonomske, socialne in kulturne pravice, ki nadzira izpolnjevanje obveznosti po Mednarodnem paktu o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah, a je bil ustanovljen šele 28. maja 1985 z resolucijo 1985/17 Ekonomskega in socialnega sveta OZN.

32 Smernice za ta postopek vmesnega spremljanja izpolnjevanja izbranih priporočil v okviru CCPR, ki so lahko v veliko pomoč tudi različnim vladnim in

Slovenija je do konca leta 2021 prejela 393 priporočil mehanizmov na področju človekovih pravic v okviru postopka univerzalnega periodičnega pregleda (v nadaljevanju UPR) in pogodbenih teles za človekove pravice OZN na tematike: enakosti in nediskriminacije, rasne diskriminacije in diskriminacije žensk, ki so trenutno aktualne.³³ V nadaljevanju so tako predstavljena priporočila Sveta za človekove pravice, ki jih je RS podala na podlagi UPR, nato še priporočila RS pogodbenih teles (Odborov) na področju človekovih pravic.

Naslavljanje diskriminacije v okviru univerzalnega periodičnega pregleda sveta za človekove pravice pri obravnavi Slovenije

Pri tretjem univerzalnem periodičnem pregledu RS, ki je potekal 12. novembra 2019,³⁴ je bilo od 157 priporočil vsaj 40 takih, ki se nanašajo na teme preprečevanja diskriminacije (nekatera tudi posredno, več se jih tudi ponavlja).³⁵ Poleg teh velja omeniti, da je več držav RS priporočilo, naj dokonča postopek ratifikacije Izbirnega protokola k Mednarodnemu paktu o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah ter ratificira Mednarodno konvencijo o varstvu pravic vseh delavcev migrantov in članov njihovih družin ter Mednarodno konvencijo za zaščito vseh oseb pred prisilnim izginotjem.

Vlada RS je na svoji 59. redni seji dne 30. januarja 2020 potrdila Dodatek k poročilu Delovne skupine za univerzalni periodični pregled, s katerim se je Republika Slovenija opredelila do vseh priporočil.³⁶

nevladnim institucijam, ki želijo sodelovati v tem procesu, so dostopne na: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/1_Global/CCPR_C_5_7291_E.pdf.

- 33 Glej <https://uhri.ohchr.org/en/search-human-rights-recommendations> (14. 12. 2021). V ta nabor so torej zajeta samo priporočila, ki so bila dana RS ob zadnjem pregledu in so zato aktualna, vendar ne tudi vsa priporočila prejšnjih let – nekatera med njimi so bila ponovljena med aktualnimi, ker jih RS še ni ustrezno naslovila.
- 34 Glej A/HRC/43/15 (UPR 2019). Vsa nacionalna poročila RS in odzivi na priporočila Sveta za človekove pravice so dostopni na: <https://www.gov.si teme/mednarodnopravni-dokumenti-s-podrocja-clovekovih-pravic-in-porocanja-slovenije/>.
- 35 Vsa priporočila so navedena na: <https://uhri.ohchr.org/en/search-human-rights-recommendations>.
- 36 Celotno besedilo odziva RS je dostopno na: <https://www.gov.si teme/mednarodnopravni-dokumenti-s-podrocja-clovekovih-pravic-in-porocanja-slovenije/>.

Glede predlaganih ratifikacij mednarodnih pogodb je RS sprejela priporočilo za ratifikacijo Izbirnega protokola k MPESKP in Mednarodne konvencije za zaščito vseh oseb pred prisilnim izginotjem, medtem ko je priporočilo glede ratifikacije Mednarodne konvencije o varstvu pravic vseh delavcev migrantov in članov njihovih družin le vzela na znanje.

Pri pregledu priporočil, ki naslavljajo tematiko preprečevanja diskriminacije in odzivov RS nanje, lahko opazimo, da je RS sprejela priporočila, ki so jo pozvala, naj »s celovito strategijo okrepi boj proti vsem oblikam diskriminacije, tudi na podlagi statusa migranta, begunca, prosilca za azil, invalidnosti ali kakršne koli druge osebne okoliščine«, »okrepi politike in ukrepe za učinkovit boj proti rasizmu in sovražnemu govoru« ter »oblikuje javne politike za odpravo diskriminacije, skupaj z rasno diskriminacijo, in v zvezi s tem izboljša odziv kazenskega pravosodja v primerih sovražnega govora in nasilja iz rasnih vzgibov, tako da poskrbi za preiskavo in pregon« ter »okrepi dejavnosti ozaveščanja družbe o nujnosti odprave diskriminacije, nestrpnosti in sovražnega govora«.

Sprejela je tudi priporočilo, naj »nadaljuje spreminjanje zakona o enakih možnostih žensk in moških«, »prizadevanja za spodbujanje enakosti spolov«, »nadaljuje prizadevanja za odpravo diskriminacije žensk, tudi na trgu dela« ter »krepi naj ukrepe za povečanje stopnje zaposlenosti žensk in njihove zastopanosti v upravnih strukturah«.

Zgolj na znanje je vzela priporočilo, da naj »oblikuje celovito protidiskriminacijsko politiko za preprečevanje in odpravo rasizma in ksenofobije« ter »sprejme celovito protidiskriminacijsko strategijo v posvetovanju s predstavniki civilne družbe«.

RS je sprejela priporočilo, naj »še naprej krepi institucionalni in normativni okvir varstva pred diskriminacijo« ter naj »za odpravo rasizma in ksenofobije oblikuje in v celoti izvaja strategije za preprečevanje vseh oblik diskriminacije, vključno z vključevanjem nediskriminacijskih vrednot v učne načrte«, »opredeli ukrepe za boj proti vsem oblikam diskriminacije, predvsem rasne diskriminacije, s posebnim poudarkom na boju proti sovražnemu govoru ter rasiističnim in ksenofobnim izjavam proti manjšinam« ter »okrepi aktivnosti in zakone za odpravo diskriminacije v družbi, druge nestrpnosti in sovražnega govora proti manjšinam in drugim skupinam, tudi na podlagi spolne usmerjenosti in spolne identitete ali spolnih značilnosti«.

Zgolj na znanje je vzela, naj »v zakonodajo, politike in strategije boja proti diskriminaciji vključi eksplicitno priznavanje večplastne in horizontalne diskriminacije na podlagi spola, starosti, etničnega izvora ali spolne usmerjenosti ali statusa migranta, prosilca za azil, begunca, invalida ali kakršne koli druge osebne okoliščine«. Sprejela je tudi priporočilo, naj »sprejme učinkovite ukrepe za preprečevanje, preiskovanje in kaznovanje rasističnih kaznivih dejanj, rasističnega sovražnega govora in nasilja nad manjšinskimi skupinami, vključno z migranti in begunci«.

Prav tako je sprejela priporočilo, naj »začne strukturiran dialog z nemško govorečo etnično skupino, vključno s krovno organizacijo »Zvezo kulturnih društev nemško govoreče narodne skupnosti«, kot priporoča tudi Svet Evrope« in »še naprej veliko pozornosti namenja učinkovitemu izvajanju obstoječega zakonodajnega okvira glede uporabe manjšinskega jezika, zlasti kar zadeva dvojezičnost zaposlenih v javnih službah, uradih in medijih«, medtem ko je priporočilo, naj »sprejme vse potrebne korake, da hrvaško skupnost prizna kot avtohtono narodno manjšino in ji podeli pravice, ki izhajajo iz tega statusa, ki je že priznan italijanski in madžarski skupnosti«, zgolj vzela na znanje.

Sprejela je tudi priporočilo, naj sprejme »ustrezne ukrepe za zagotavljanje pravic osebam, izbrisanim iz registra stalnega prebivalstva, v skladu z odločbo ustavnega sodišča iz leta 2018«.

V zvezi s priporočili glede potrebnih ukrepov za ustrezno in učinkovito varstvo romske skupnosti in njenih posameznikov pred diskriminacijo jih je RS večinoma sprejela, razen priporočila, naj »v zakonodaji in drugih ukrepih odpravi razlikovanje med »avtohtonimi« in »neavtohtonimi« romskimi skupnostmi«, ki ga je zgolj vzela na znanje. Zlasti slednje je, kot poudarjajo tudi druga telesa na globalni in regionalni, evropski, ravni ter je podrobneje predstavljeno v nadaljevanju, izjemnega pomena za učinkovito naslovitev strukturne diskriminacije Romov v RS.

Priporočilo, naj »okrepi prizadevanja za boj proti stereotipom in predsodkom proti LGBTI osebam, tudi z uvedbo nacionalne kampanje ozaveščanja«, je sicer sprejela, a s pridržkom, da je treba za izvajanje dejavnosti zagotoviti dodatna kadrovska in finančna sredstva. Slednje je zanimivo, saj so za uresničitev vsakega od priporočil potrebni določeni kadrovske in finančni resursi, kar si je mogoče razlagati tudi tako, da je v RS delovanje na tem področju izrazito kadrovske

in finančno podhranjeno ali tako, da bo obstoječe kadrovske in finančne resurse RS najprej uporabila za naslavljanje drugih sprejetih priporočil, ki jih šteje za prioritete. Na vsak način je uvedba nacionalne kampanje ozaveščanja izjemno pomembno orodje naslavljanja strukturne diskriminacije na tem področju, zato bi bilo treba čim prej zagotoviti tudi potrebna sredstva.

Naslavljanje diskriminacije v okviru pogodbenih teles za človekove pravice OZN pri obravnavi Slovenije

Mednarodni pakt o državljskih in političnih pravicah in Odbor za človekove pravice

Mednarodni pakt o državljskih in političnih pravicah (v nadaljevanju MPDPP)³⁷ naslavlja prepoved diskriminacije že v prvem odstavku 2. člena:

Države pogodbenice tega Pakta se zavezujejo, da bodo spoštovale in vsem ljudem, ki so na njihovem ozemlju in pod njihovo pristojnostjo, zagotovile v tem Paktu priznane pravice, brez razlikovanja glede na raso, barvo, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, narodno ali socialno poreklo, premoženje, rojstvo *ali kakršnokoli drugo okoliščino* (poudarek dodan).

Gre za vsebinsko akcesorno določbo, ki je vezana na varstvo katere od drugih po MPDPP varovanih pravic, zato njene kršitve posamezniki v pritožbenem postopku po Opcijskem protokolu k MPDPP ne morejo uspešno zatrjevati samostojno, ampak vedno v povezavi s katero od pravic, varovanih od 6. člena MPDPP dalje. Prepoved diskriminacije je nato ustrezno vključena tudi v nekatere druge določbe (4., 20., 24., 25. člen), medtem ko je osrednja določba, ki prepoveduje diskriminacijo, 26. člen, ki določa:

37 Sprejet leta 1966, v veljavi od leta 1976. RS je pogodbenica od 6. julija 1992 (nasledstvo po nekdanji Jugoslaviji), Uradni list RS, št. 35/92 – MP, št. 9/92. Pri tem velja opozoriti, da je za začetek mednarodnopravne veljave relevanten datum deponiranja akta o nasledstvu pri depozitarju (v primeru vseh temeljnih mednarodnih pogodb s področja človekovih pravic je to Sekretariat OZN) in ne datum sprejema notranjepravnega akta – zato se v RS navaja, da so te mednarodne pogodbe v veljavi od 1. julija 1992, medtem ko se depozitar kot datum začetka veljavnosti za RS navaja 6. julij 1992 (velja tudi za mednarodne pogodbe, navedene v nadaljevanju).

Vsi so pred zakonom enaki in imajo brez kakršnekoli diskriminacije pravico do enakega zakonskega varstva. V tem smislu mora zakon prepovedovati sleherno diskriminacijo in zagotavljati vsem enako in učinkovito varstvo pred kakršnimkoli razlikovanjem, zlasti na podlagi rase, barve, spola, jezika, vere, političnega ali drugega prepričanja, narodnega ali socialnega porekla, rojstva *ali kakršnekoli druge okoliščine* (poudarek dodan).

Generalna klavzula »ali kakršnekoli druge okoliščine«, ³⁸ ki je dodana na koncu obeh določb z namenom prepovedati sleherno diskriminacijo, utemeljeno na določeni okoliščini/statusu posameznika (ne nujno samo na podlagi kršitev pravic po MPDPP, saj gre za samostojno in neodvisno določbo – čeprav nekatere države skušajo temu ugovarjati, a RS ni med njimi), pomeni, da bi tudi v primeru, ko bi do razlikovanja prišlo zaradi predpisa ali izvajanja neke konkretne prakse, ki vodi v strukturno diskriminacijo, čeprav ne temelji na eni izmed izrecno navedenih okoliščin oziroma statusu, takšno ravnanje lahko pomenilo kršitev mednarodnopravne obveznosti RS.

Z vidika zagotavljanja enakosti pred zakonom je posebej pomemben 14. člen MPDD, ki določa temeljna procesna zagotovila v postopkih pred domačimi sodišči in tribunali ter pravico do poštnega sojenja.³⁹

Z vidika razlage določb glede diskriminacije po MPDPP so pomembni tudi Splošni komentarji CCPR, med drugimi npr. Splošni komentar št. 32 (*Article 14: Right to Equality before Courts and Tribunals and to Fair Trial*), Splošni komentar št. 29 (*States of Emergency (article 4)*), Splošni komentar št. 28 (*Article 3 (The equality of rights between men and women)*) – ki je nadomestil Splošni komentar št. 4), Splošni komentar št. 25 (*The right to participate in public affairs, voting*

38 V angleščini je uporabljen termin »or other status«, torej termin *status*, kar se zdi relevantno, saj ZVarD uporablja termin »ali katero koli drugo osebno okoliščino« (poudarek dodan), česar se ne sme razlagati preozko, torej tako, da diskriminacija na podlagi določenega statusa (in ne nujno osebne okoliščine) posameznika ni zajeta s to prepovedjo. Morda bi kazalo pri morebitnih spremembah zakona razmišljati tudi o tem, ali je trenutno uporabljena terminologija najustreznejša.

39 Za prikaz pogajalskega procesa, ki je vodil v sprejem besedila posameznega člena MPDPP, razlage njegove vsebine in uporabe v praksi CCPR glej npr.: Schabas, U. N. International Covenant on Civil and Political Rights: Nowak's CCPR commentary (2019), Kehl: N. P. Engel.

rights and the right of equal access to public service (Art. 25)) in Splošni komentar št. 18 (*Non-discrimination*).⁴⁰

Pri tretjem periodičnem pregledu RS v letu 2016 je Odbor za človekove pravice, ki ga sestavlja 18 neodvisnih strokovnjakov, v svojih Zaključnih opažanjih⁴¹ podal šest priporočil na temo zagotavljanja enakosti in preprečevanja diskriminacije, štiri od teh v zvezi z romsko problematiko, eno glede diskriminacije LGBT-oseb ter eno glede delovanja pravosodja in poštenega sojenja.

Problematika: rasizem in ksenofobija, tudi sovražni govor

Ta problematika je v povezavi z Romi (ranljive skupine: otroci, manjšine/rasne, etnične, jezikovne, verske ali po izvoru (angl. descent-based) skupine). Zaradi težavnega položaja, socialne in osebne ranljivosti so Romi upravičeni tudi do mednarodne zaščite, na kar opozarjajo številna mednarodna telesa.⁴² Ta v svojih poročilih poudarjajo pomanjkljivosti pri spoštovanju in zagotavljanju človekovih pravic iz mednarodnih pogodb pripadnikom romske skupnosti ter predlagajo sprejem in spremembe zakonodaj ter uveljavitev ukrepov, ki bi jih države, vključno z RS, lahko sprejele za zagotovitev skladnosti z mednarodnim pravom. RS se je kot pogodbenica mednarodnih pogodb s področja človekovih pravic (a tudi s področja pravic manjšin, vendar te niso bile sklenjene v okviru OZN)⁴³ zavezala k njihovem spoštovanju, zato mora sprejeti ustrežno zakonodajo oziroma spremeniti obstoječo, da bo vzpostavila stanje, skladno s prevzetimi mednarodnopravnimi obveznostmi oziroma zagotoviti ustrežno uporabo nacionalne zakonodaje v praksi.

40 Vsi do zdaj sprejeti Splošni komentarji CCPR so dostopni na: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=8&D ocTypeID=11.

41 CCPR/C/SVN/CO/3 (CCPR 2016). Dostopno tudi na: <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MZZ/Dokumenti/multilateral/clovekove-pravice/porocila-SLO-po-instrumentih-o-clovekovih-pravicah/8523b02938/Sklepne-ugotovitve-za-tretje-porocilo-Slovenije-o-izvajanju-MPDPP.pdf>.

42 Na primer: CCPR, CESC, CERD, CRC, CEDAW in CRPD ter Svetovalni odbor po Okvirni konvenciji o varstvu narodnih manjšin; Evropska komisija proti rasizmu, Odbor o otrokovih pravicah, Odbor o odpravi vseh oblik diskriminacije žensk in Odbor o osebah z oviranostmi (oziroma invalidnostmi).

43 Okvirna konvencija za varstvo narodnih manjšin, ETS 157, 1. 2. 1995; Evropska listina za regionalne ali manjšinske jezike, ETS 148, 4. 11. 1992.

Ugotovitve in priporočila CCPR izkazujejo predvsem problematiko nespoštovanja romskih pravic zaradi vztrajne diskriminacije na več ravneh v RS, kar je tudi vzrok težav, povezanih z legalizacijo romskih naselij in ureditvijo njihove stanovanjske problematike ter s potrebo po ureditvi prepovedi prisilnih izselitev tudi na nacionalni ravni in zagotovitvi nadzora nad prisilnim porokami mladoletnih Rominj in Romov.

Po tretjem periodičnem pregledu RS leta 2016 je torej CCPR med pozitivnimi koraki na področju naslavljanja romske problematike poudaril sprejem Nacionalnega programa ukrepov za Rome (v nadaljevanju NPUR) za obdobje 2010–2015. Vendar Odbor kljub temu izraža zaskrbljenost nad porastom sovražnega govora na spletu, ki je uperjen tudi zoper Rome, ter zato RS poziva, naj si prizadeva za odpravo vseh oblik rasne diskriminacije in ksenofobije, vključno s sovražnim govorom.

Nadalje CCPR kot posebno problematiko ob sklicevanju na člene 2 (prepoved vsakršnega razlikovanja), 23 (pravica do družinskega življenja in sklepanja zakonske zveze), 24 (pravice otrok), 26 (prepoved diskriminacije) in 27 (pravice pripadnikov manjšine) poudarja dejstvo, da je kljub sprejemu določene zakonodaje napredek v izboljševanju položaja Romov omejen, saj se še naprej spoprijemajo s predsodki, z diskriminacijo in s socialno izključenostjo. Odbor je izrazil zaskrbljenost tudi nad velikim številom otroških in/ali prisilnih porok v romski skupnosti v RS.⁴⁴

Zaskrbljenost je bila izražena tudi zaradi razlikovanja med t. i. »avtohtonimi« in »neavtohtonimi« romskimi skupnostmi, pri čemer so prvim zagotovljene posebne pravice in možnosti, medtem ko so drugi na lokalni ravni brez zastopstva. To razlikovanje vodi tudi v neučinkovito delovanje in sestavo Sveta romske skupnosti RS. Odbor zato priporoča, naj RS:⁴⁵

- razmisli o odpravi razlikovanja med dvema različnima statusoma v romski skupnosti in okrepi ukrepe za izboljšanje položaja Romov v RS;
- sodeluje s predstavniki različnih romskih skupnosti za izboljšanje delovanja in zastopanosti raznolikih romskih skupnosti v Svetu romske skupnosti ter sprejme učinkovite ukrepe za

44 Prav tam, odst. 23 in 24.

45 Prav tam.

okrepitev sodelovanja Romov v javnem življenju in postopkih odločanja;

- zagotovi dejansko učinkovito izvajanje prepovedi otroških in/ali prisilnih porok, tudi z njihovim učinkovitim preiskovanjem in s kazenskim pregonom, z ugotavljanjem odgovornosti storilcev ter zagotavljanjem primerne rehabilitacije in svetovanja žrtvam;
- v romski skupnosti okrepi programe ozaveščanja o škodljivih posledicah otroških in/ali prisilnih porok.

Problematika: diskriminacija na podlagi spolne usmerjenosti in spolne identitete

CCPR je izrekel priznanje RS za prizadevanja zagotoviti enake pravice LGBT-osebam v nacionalni zakonodaji, vendar je obžaloval, da je bil decembra 2015 kljub drugačnim določbam ustave opravljen referendum, na katerem so bile zavrnjene spremembe in dopolnitve Zakona o zakonski zvezi in družinskih razmerjih, ki bi istospolnim parom zagotovil enakopravnost glede dedovanja, dostopa do reproduktivnega zdravljenja in posvojitve otrok (2. in 26. čl.).

Zato je RS priporočil naj vsem LGBT-osebam zagotovi enake pravice po MPDPP in ustavi ter okrepi napore pri premagovanju stereotipov in predsodkov proti LGBT-osebam, tudi z državno akcijo ozaveščanja v sodelovanju s civilno družbo, ki deluje na tem področju.

Problematika: delovanje pravosodja in pošteno sojenje (sodniki, odvetniki, tožilci)

CCPR je pozdravil znatno zmanjšanje sodnih zaostankov, vendar je še vedno izrazil zaskrbljenost zaradi poročil o velikih zaostankih na delovnih in socialnih sodiščih ter zaradi dolgotrajnih sodnih postopkov in pomanjkanja pravočasnega in učinkovitega dostopa do brezplačne pravne pomoči v kazenskih zadevah, kadar je to v interesu pravičnosti (14. čl. MPDPP). Zato je RS priporočil sprejem celovite strategije reševanja sodnih zaostankov na vseh sodiščih, predvsem na delovnih in socialnih sodiščih, ter zagotovitev pravice do poštenega sojenja brez nepotrebnega odlašanja v skladu s 14. členom MPDPP in Splošnim komentarjem št. 32 (2007) o pravici do enakosti pred sodišči in do poštenega sojenja. Prav tako je RS priporočil, naj vsem, ki nimajo dovolj sredstev za plačilo, brez

nepotrebnega odlašanja zagotovi dostop do brezplačne pravne pomoči v kazenskih postopkih.

Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah ter Odbor za ekonomske, socialne in kulturne pravice

MPESKP je bil sprejet leta 1966, v veljavi je od leta 1976. RS je pogodbenica od 6. julija 1992, in sicer zaradi nasledstva po nekdanji Jugoslaviji.⁴⁶ Prinaša splošno prepoved diskriminacije v drugem odstavku 2. člena:⁴⁷

Države pogodbenice tega Pakta prevzemajo jamstvo, da bodo v njem razglašene pravice lahko uveljavljane brez kakršnekoli diskriminacije, temelječe na rasi, barvi, spolu, jeziku, veri, političnem ali drugem prepričanju, narodnem ali socialnem poreklu, premoženju, rojstvu *ali kaki drugi okoliščini* (poudarek dodan).

V primerjavi z določbo 26. člena MPDPP izstopa predvsem izrecno dodana okoliščina: premoženje, kar je razumljivo v luči predmeta urejanja MPESKP.

Odbor Združenih narodov za ekonomske, socialne in kulturne pravice (v nadaljevanju CESCR), ustanovljen na podlagi Mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah, je do sedaj sprejel 25 Splošnih komentarjev, od katerih jih večina naslavlja tudi prepoved diskriminacije, a na splošno Splošni komentar št. 20 (*Non-discrimination in economic, social and cultural rights*).⁴⁸

V svojih Zaključnih opažanjih na podlagi drugega periodičnega pregleda RS v letu 2014⁴⁹ je CESCR pohvalil ratifikacijo Konvencije o pravicah invalidov in njenega izbirnega protokola aprila 2008 ter

46 Uradni list RS, št. 35/92 – MP, št. 9/92; podrobneje glej v Saul, Kinley, Mowbray, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: commentary, cases, and materials* (2014), Oxford: Oxford University Press.

47 Enako obravnavo zahtevajo tudi 3., 7. in 13. člen MPESKP.

48 Seznam vseh Splošnih komentarjev CESCR je dostopen na: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&D ocTypeID=11.

49 E/C.12/SVN/CO/2 (CESCR 2014), dostopno tudi na: <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MZZ/Dokumenti/multilateral/clovekove-pravice/porocila-SLO-po-instrumentih-o-clovekovih-pravicah/8ddcd1eeda/Sklepne-ugotovitve-za-drugo-porocilo-Slovenije-o-izvajanju-MPESKP.pdf>.

Izbirnega protokola h Konvenciji proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju januarja 2007 ter pozdravil zakonodajne in sistemske ukrepe, kot so Zakon o minimalni plači leta 2010, Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju leta 2010, uvedba določb o enakem plačilu za enako delo ali delo enake vrednosti v Zakon o delovnih razmerjih, Nacionalni program ukrepov Vlade RS za Rome za obdobje 2010–2015 ter Strategijo vzgoje in izobraževanja Romov v Republiki Sloveniji, Nacionalni program socialnega varstva za obdobje 2013–2020 ter projekte »Uspešno vključevanje Romov v vzgojo in izobraževanje« za obdobji 2008–2011 in 2011–2014 in »Dvig socialnega in kulturnega kapitala v okoljih, kjer živijo predstavniki romske skupnosti«, 2010, nato je RS podal 20 priporočil, ki se nanašajo na problematiko diskriminacije.

Romska problematika

CESCR je ugotovil, da je napredek glede položaja romske skupnosti v RS omejen in izrazil posebno zaskrbljenost, ker se romske skupnosti še vedno srečujejo s številnimi oblikami diskriminacije na več področjih, ki jih pokriva MPESKP, vključno z dostopom do zaposlitve, prebivališča in zdravstvenih storitev (drugi odstavek 2. člena).

CESCR glede sistemske diskriminacije poudarja, da je legalizirana samo ena tretjina neformalnih naselij in da je večina Romov, ki živijo v neformalnih naseljih, izpostavljena prisilni izselitvi ter nima dostopa do storitev glede osnovnih dobrin, kot so voda, elektrika in sanitarije. Diskriminacija je tudi razlog težav, kadar poskušajo kupiti ali najeti prebivališča na drugih območjih. Na podlagi predstavljenih ugotovitev odbor predlaga:

- celosten pristop k obravnavi vseh oblik diskriminacije proti romskim skupnostim in sprejem ukrepov za premagovanje prevladujoče diskriminacije proti Romom pri njihovem dostopu do zaposlitve, prebivališča in zdravstvenih storitev;
- prednostno urejanje vprašanja legalizacije romskih naselij ali izdelavo drugačne rešitve, ob dejanskem posvetovanju s prizadetimi romskimi skupnostmi;
- RS naj vztraja pri svoji zavezi, da ne bo izvajala prisilnih izselitev Romov in bo sprejela predpise o prisilnih izselitvah, ki bodo v skladu z mednarodnimi standardi in ustrezali splošnemu komentarju Odbora št. 7 (1997) o prisilnih izselitvah;

- RS naj zagotovi, da bodo romske skupnosti v nelegaliziranih naseljih imele dostop do osnovnih storitev, kot so vodovod, elektrika in kanalizacija v skladu, med drugim, s priporočili Komisije Vlade RS za zaščito romske skupnosti iz leta 2011, ki je od občin zahtevala, da se Romom zagotovi dostop do pitne vode;
- RS naj sprejme učinkovite ukrepe za odpravo segregacije romskih skupnosti in preprečuje diskriminacijska dejanja proti Romom, ki poskušajo kupiti ali najeti bivališča izven segregiranih območij;
- RS naj olajša dostop do socialnih stanovanj za Rome.

CESCR je izrazil tudi zaskrbljenost, ker kljub nekaterim sprejetim ukrepom za vključitev romskih otrok v redno izobraževanje in sprejetju strategije za izobraževanje Romov (2011):

- a) so romski otroci redko vključeni v predšolske izobraževalne ustanove;
- b) je večina romskih otrok v osnovni in srednji šoli vpisana v programe za otroke s posebnimi potrebami;
- c) romski otroci dosegajo slab šolski uspeh tudi na primarni ravni;
- d) stopnja osipa romskih otrok ostaja visoka na vseh ravneh šolanja (13. člen).

Zato je RS pozval, naj okrepi izvajanje obstoječih ukrepov in zanje dodeljene vire ter sprejme druge učinkovite in z viri ustrezno podprte ukrepe, katerih cilj je vključevanje romskih otrok v predšolske ustanove, končanje segregacije v šoli in zmanjšanje šolskega osipa, vključno z izboljšanjem dostopa do in kakovosti izobraževanja za Rome.

Problematika: dostop do izobraževanja

CESCR z zaskrbljenostjo ugotavlja regionalne neenakosti pri dostopu do izobraževanja, vključno s terciarnim izobraževanjem, pri čemer je zaradi omejenega dostopa do izobraževanja najbolj prizadeta vzhodna regija RS (drugi odstavek 2. člena, 13. člen). Zato priporoča, naj RS zagotovi enak dostop do kakovostnega izobraževanja za vse študente v državi pogodbenici brez razlik in izboljša dostop do izobraževanja, vključno s terciarnim izobraževanjem v vzhodni regiji, s, med drugim, sprejemanjem začasnih posebnih ukrepov.

Problematika: diskriminacija na podlagi spolne usmerjenosti in spolne identitete

CESCR je izrazil zaskrbljenost zaradi nekaterih zakonskih določb, ki so diskriminacijske do istospolnih partnerjev in njihovih družin, vključno z zakonom o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju, s stanovanjskim zakonom, z obligacijskim zakonikom, s kazenskim zakonikom ter z zakonom o zakonski zvezi in družinskih razmerjih, še zlasti zaradi zadržanja 22. člena Zakona o registraciji istospolne partnerske skupnosti, kljub odločbi Ustavnega sodišča (2013), ki je razsodilo, da ta krši pravico do prepovedi razlikovanja na podlagi spolne usmerjenosti (drugi odstavek 2. člena). Zato je RS priporočil, naj vse svoje zakonske predpise uskladi z drugim odstavkom 2. člena pakta in s 14. členom svoje ustave, ki izrecno prepoveduje diskriminacijo na podlagi spolne usmerjenosti, in jo spodbudil, da pospeši sprejetje osnutka zakona o istospolnem partnerstvu, kakor je napovedala delegacija RS. Prav tako je RS opozoril na svoj Splošni komentar št. 20 (2009) glede prepovedi razlikovanja v gospodarskem, družbenem in kulturnem življenju.

Problematika: prepoved diskriminacije

CESCR je izrazil zaskrbljenost zaradi šibkega institucionalnega okvira za izvajanje politik in zakonodaje za prepoved diskriminacije ter z zaskrbljenostjo zlasti opazil, da obstoječim mehanizmom, ki obravnavajo primere diskriminacije v RS, vključno z najnovejšim institutom Zagovornika načela enakosti, primanjkuje sredstev in da imajo omejene mandate ter da so njihova priporočila nezavezujoča. Zaskrbljenost je izrazil tudi zaradi majhnega števila primerov prijavljene diskriminacije in zaradi pomanjkanja učinkovitih pravnih sredstev za pomoč žrtvam diskriminacije (drugi odstavek 2. člena). Ob upoštevanju splošnega komentarja št. 20 (2009) o nediskriminaciji pri ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah ter št. 3 (1990) o naravi obveznosti države pogodbenice je RS priporočil, naj:

- a) oblikuje in sprejme celovito protidiskriminacijsko strategijo v sodelovanju s civilno družbo;
- b) zagotovi, da bodo protidiskriminacijski mehanizmi imeli širok mandat in potrebna sredstva/vire za učinkovito delovanje;

- c) okrepi javno zavest o prepovedi diskriminacije in možnostih poprave krivic;
- d) zagotovi sredstva za popravo krivic žrtvam diskriminacije, ki so dostopna, cenovno dosegljiva, pravočasna in učinkovita.

Problematika: dostop do socialnih stanovanj in stanovanj za invalidne osebe

CESCR je izrazil zaskrbljenost, ker državljani neevropskih držav po Stanovanjskem zakonu niso upravičeni do dostopa do socialnih stanovanj v RS in ker v praksi begunci nimajo pravice dostopa do socialnih stanovanj ter ker se zaradi nezadostne dostopnosti stanovanj za invalidne osebe te osebe pogosto nameščajo v zavode (drugi odstavek 2. člena, 11. člen). Zato je pozval RS, naj razveljavi vse diskriminacijske določbe v Stanovanjskem zakonu in pospeši postopek sprejemanja stanovanjske politike, ki med drugim obravnava dostop do socialnih stanovanj za vse prebivalce brez razlik in posebnih stanovanjskih potreb za invalidne osebe ter sprejme in izvaja predpise v okviru Zakona o izenačevanju možnosti invalidov, katerih namen je olajšati dostop do stanovanja za invalidne osebe.

Problematika: enakost moških in žensk

CESCR je izrazil zaskrbljenost, ker so varčevalni ukrepi, zlasti zmanjšanje družinskih prejemkov, nesorazmerno vplivali na položaj žensk in ker so ženske, zlasti tiste z visoko izobrazbo, izpostavljene večjemu tveganju revščine in brezposelnosti, ter tudi zaradi šibkega institucionalnega okvira, namenjenega uveljavljanju enakosti, in obžaloval omejenost informacij v zvezi z uveljavljanjem Zakona o enakih možnostih žensk in moških (3. in 6. člen). Ob upoštevanju splošnega komentarja št. 16 (2005) o enakih pravicah moških in žensk do uveljavljanja vseh ekonomskih, socialnih in kulturnih pravic je RS priporočil, naj:

- a) vidik spola vključi v vse svoje varčevalne ukrepe, da bo zagotovila spoštovanje pravic žensk v skladu s Paktom v vseh okoliščinah;
- b) izvede učinkovite ukrepe za preprečevanje brezposelnosti žensk, zlasti med ženskami z visoko izobrazbo, vključno z uvedbo posebnih začasnih ukrepov, ki imajo opredeljen cilj in časovnico;

- c) okrepi sredstva/vire, dodeljene Sektorju za enake možnosti, in pospeši sprejetje nacionalne strategije glede enakosti spolov;
- d) učinkovito uveljavi Zakon o uresničevanju načela enakih možnosti moških in žensk ter pripravi informacije o teh ukrepih v svojem prihodnjem periodičnem poročilu.

Problematika: zbiranje podatkov

Ob upoštevanju informacij, navedenih v dialogu o zakonski prepovedi zbiranja razčlenjenih podatkov iz nekaterih razlogov, je CESCER izrazil zaskrbljenost zaradi nerazpoložljivosti zadostnih razčlenjenih podatkov o učinkovitem uveljavljanju pravic v skladu s paktom za prikrajšane in marginalizirane posameznike ter skupine, zlasti Rome. Zato je RS priporočil sprejem ukrepov za vzpostavitev sistema zbiranja in spremljanja letnih podatkov o pravicah iz pakta, razčlenjenih zaradi trenutno prepovedanih razlogov diskriminacije, vključno z raso in jezikom, ter da v prihodnjem poročilu takšne celovite letne podatke vključi v vsa navedena poročila.

Problematika: sistem zdravstvenega zavarovanja in dostop do zdravstvenih storitev

CESCER je izrazil zaskrbljenost, ker je Zakon za uravnoteženje javnih financ škodljivo vplival na sistem zdravstvenega zavarovanja RS. Posledica tega so, med drugim, omejevanje pokritosti zdravstvenega varstva, dodatna plačila v zdravstvu, omejevanje zaposlitev v zdravstvenem sektorju, kljub naraščajočim potrebam, in zmanjšanje nadomestil za začasno odsotnost z dela. Zaskrbljen je bil tudi zaradi tega, ker so osebe brez državljanstva ali statusa rezidenta v RS izključene iz osnovnega zdravstvenega zavarovanja (9. in 12. člen). Zato je RS pozval, naj prenovi sistem zdravstvenega zavarovanja s ciljem povečanja sorazmernega dela temeljnih pravic in storitev, ki jih pokriva osnovno zdravstveno zavarovanje, in zagotovi dostop do osnovnega zdravstvenega zavarovanja vsem rezidentom v RS brez razlikovanja.

CESCER je izrazil zaskrbljenost tudi zaradi trajajočih regionalnih neenakosti pri dostopu do storitev zdravstvenega varstva, zlasti zaradi nezadostnega števila strokovnjakov primarnega zdravstva na

nekaterih oddaljenih podeželskih območjih, in ker v ta namen sprejeti ukrepi niso bili celoviti (drugi odstavek 2. člena in 12. člen). Zato je sprejel na znanje informacije delegacije RS, da se od nekaterih ukrepov pričakuje zmanjšanje regionalnih neenakosti pri dostopu do zdravstvenih storitev, vključno z oblikovanjem nove zdravstvene strategije, in pozval RS, naj pospeši prizadevanja za uveljavitev enakega dostopa do kakovostnih zdravstvenih storitev za vse osebe v RS in da o teh prizadevanjih poroča v svojem naslednjem periodičnem poročilu.

Problematika: izbrisani

CESCR je izrazil zaskrbljenost, ker do julija 2013, ko je prenehal veljati spremenjeni Zakon o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ v RS, več kakor 13.000 izbrisanih še vedno ni moglo vzpostaviti statusa stalnega prebivanja v RS in ker so po izteku roka za vložitev prošnje za ureditev statusa po spremenjenem zakonu številne take osebe ostale brez pravnih poti za ponovno vzpostavitev statusa njihovega stalnega prebivanja. Odbor je izrazil zaskrbljenost tudi, ker zakon o urejanju izplačila odškodnin osebam, izbrisanim iz stalnega registra prebivalcev (odškodninski zakon), izključuje tiste osebe, ki niso pridobile zakonitega pravnega statusa v RS, in določa neustrezne finančne odškodnine (drugi odstavek 2. člena). Zato je RS priporočil, naj okrepi prizadevanja za vzpostavitev pravic izbrisanih, vključno z ureditvijo njihovega pravnega statusa in jim omogoči združitev z njihovimi družinami. Poleg tega je RS spodbudil, naj popravi odškodninski zakon z namenom, da bodo vsi izbrisani lahko uveljavljali odškodnino po tem zakonu brez razlikovanja in da zviša odškodninske zneske.

Mednarodna konvencija o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije in Odbor za odpravo rasne diskriminacije

Mednarodna konvencija o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije (MKRD) je bila sprejeta leta 1966, v veljavi je od leta 1969. RS je pogodbenica od 6. julija 1992 (nasledstvo po nekdanji Jugoslaviji).⁵⁰

50 Uradni list RS, št. 35/92 – MP, št. 9/92.

Konvencija se v celoti posveča obveznostim držav pogodbenic glede odprave rasne diskriminacije.⁵¹

V Zaključnih opažanjih periodičnega pregleda RS po njenem osmem do enajstem periodičnem poročilu v letu 2015 je Odbor za odpravo rasne diskriminacije (CERD) podal 16 priporočil na temo preprečevanja diskriminacije:⁵²

Problematika: etnična sestava prebivalstva

CERD je izrazil obžalovanje, da niso na voljo osveženi podatki o etnični sestavi prebivalstva RS po letu 2002, in ponovno izrazil pomislek, ker dostopni statistični podatki niso popolni in ne vključujejo podatkov o osebah iz nekaterih manjšinskih skupin, zlasti o Romih in manjšinah iz nekdanje SFRJ (CERD/C/SVN/CO/6-7, točka 7). Zaradi pomanjkljivih podatkov o etnični pripadnosti je lahko namreč okrnjeno dejansko prepoznavanje skupin prebivalstva, izpostavljenih neposredni ali posredni diskriminaciji, kar onemogoča oblikovanje ustreznih politik za njihovo varstvo na državni, regionalni in lokalni ravni. Zato je, ob upoštevanju dopoljenih smernic za poročanje (CERD/C/2007/1, točke 10 do 12), RS priporočil, naj z uporabo različnih kazalnikov etnične raznovrstnosti ter ob upoštevanju anonimnosti in samoopredelitve oseb in skupin – zlasti Romov in drugih manjšinskih skupin iz nekdanje SFRJ – diverzificira zbiranje podatkov, da bi si tako zagotovila ustrezno empirično podlago za politike, namenjene večji enakopravnosti pri uživanju pravic iz konvencije in lažjemu spremljanju njenega izvajanja. RS bi morala po mnenju CERD zagotoviti zbiranje posodobljenih podatkov o uporabi maternih jezikov kot kazalnika etničnih razlik, med drugim tudi s sprejetjem ustreznih zakonskih ukrepov.

51 Podrobneje glej v Thornberry, *The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: a commentary* (2016), Oxford: Oxford University Press.

52 CERD/C/SVN/CO/8-11 (CERD 2016). Dostopno je tudi na: <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MZZ/Dokumenti/multilateral/clovekove-pravice/poročila-SLO-po-instrumentih-o-clovekovih-pravicah/0501ffb838/Sklepne-ugotovitve-za-osmo-do-enajsto-porocilo.pdf>.

Problematika: Romi

CERD je kot pozitivno ocenil pripravo NPUR za obdobje 2017–2021, a hkrati izrazil zaskrbljenost zaradi nadaljevanja marginalizacije in negotovega družbenoekonomskega položaja Romov, ki ga še poslabšujejo nacionalni varčevalni ukrepi, ter zaradi razlikovanja med avtohtonimi in neavtohtonimi Romi, zaradi katerega so lahko neavtohtoni Romi zapostavljeni pri uživanju pravic iz konvencije. Ob tem je izrazil zaskrbljenost nad osipom, zlasti med romskimi deklicami, v izobraževanju, kar je mnogokrat povezano s prisilnimi in z zgodnjimi porokami.

Glede romske bivalne situacije je poudaril nezadosten dostop do primernih stanovanj, zlasti socialnih, in neupoštevanje mnenj romskih skupnosti pri prostorskem načrtovanju glede stanovanj ter tudi nezadosten dostop do zaposlitev in zdravstvene oskrbe.

CERD je ugotovil tudi, da ima nesorazmerno veliko število Romov omejen dostop do čiste pitne vode in ustrezne komunalne ureditve, zaradi česar so izpostavljeni resnim zdravstvenim tveganjem, pri tem izrecno poudari tudi problematiko neučinkovitega delovanja Sveta romske skupnosti RS, ki zastopa interese romske skupnosti pred državnimi organi, in neustrezno zastopnost Romov na lokalni ravni, zlasti v občinskih svetih. Zato je RS priporočil:

- spoštovanje prepovedi diskriminacije ter učinkovito izvrševanje ukrepov in NPUR;
- zagotovilo, da pri uživanju konvencijskih pravic ne bo več razlikovanja med avtohtonimi in neavtohtonimi Romi;
- nadaljevanje sprejemanja ukrepov, ki naj vsem Romom omogočijo dejanski dostop do kakovostnega izobraževanja na vseh ravneh;
- prebivalcem neurejenih naselij zagotoviti zaščito pravice do posesti;
- sprejem ukrepov, da bodo izselitve opravljene po mednarodnih standardih ter da bodo na voljo učinkovita pravna sredstva in ustrezne alternativne nastanitve za razseljene osebe;
- sprejem celovite in vključujoče stanovanjske politike s posebnim poudarkom na primernem vključevanju Romov v prostorsko načrtovanje;
- izboljšanje ozaveščenosti romskih skupnosti o nevarnostih zgodnje in prisilne poroke ter uveljavitev prepovedi takih porok;

- zagotovitev dejanskega dostopa Romov do storitev javnih služb (oskrba z elektriko, komunalna ureditev in varna pitna voda), zdravstvenega varstva in do nacionalnega trga dela;
- zagotovitev enakopravne zastopanosti vseh manjšin v parlamentu in voljenih regionalnih organih, s čimer je povezano učinkovito delovanje Sveta romske skupnosti RS, tudi s prenovo pravil o njegovi sestavi in vlogi; ter zagotovitev dejanske vključitve in zastopanosti vseh Romov v občinskih svetih.

CERD je naslovil še problematike diskriminacije manjšin, zlasti v javnem in političnem življenju, izbrisanih in oseb brez državljanstva, migrantov, prosilcev za azil in beguncev ter RS priporočil tudi, naj vzpostavi popolnoma neodvisno nacionalno institucijo za človekove pravice, zlasti s povečanjem finančnih sredstev in institucionalne neodvisnosti, ki bo v celoti skladna s Pariškimi načeli (A/RES/48/134), kar je bilo že uresničeno s spremembami in z dopolnitvami Zakona o varuhu človekovih pravic⁵³ in s potrditvijo njegovega statusa A na mednarodni ravni na začetku leta 2021.⁵⁴

Konvencija o odpravi vseh oblik diskriminacije žensk in Odbor za odpravo vseh oblik diskriminacije žensk

Konvencija o odpravi vseh oblik diskriminacije žensk, v celoti posvečena obveznostim držav pogodbenic glede odprave vseh oblik diskriminacije žensk, je pomembna tudi z vidika preprečevanja diskriminacije žensk in deklic vseh starosti ter drugih osebnih okoliščin oziroma statusa.

CERD je pri periodičnem pregledu na podlagi združenega petega in šestega poročila RS leta 2015 v svojih Zaključnih opaznanjih⁵⁵ pohvalil zakonodajne reforme, kot so sprememba Zakona o zakonski zvezi in družinskih razmerjih iz leta 2015, ki priznava različne oblike družinskih razmerij, sprememba Zakona o

53 Uradni list RS, št. 69/17.

54 Glej: <https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/zgodovinsko-varuh-pridobil-najvisji-status-po-pariskih-nacelih/>.

55 CEDAW/C/SVN/CO/5-6 (CEDAW 2015), dostopno tudi na: <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MZZ/Dokumenti/multilateral/clovekove-pravice/porocila-SLO-po-instrumentih-o-clovekovih-pravicah/510e2e6c7c/Sklepne-ugotovitve-k-petemu-in-sestemu-porocilu.pdf>.

starševskem varstvu in družinskih prejemkih iz leta 2014, ki uvaja ukrepe, ki enakomerneje porazdelijo starševsko varstvo in skrb za otroke med oba starša, sprejem Pravilnika o sodelovanju policije z drugimi organi in organizacijami pri odkrivanju in preprečevanju nasilja v družini iz leta 2010, ki ureja ravnanje policije pri obravnavi družinskega nasilja, ter Zakona o preprečevanju nasilja v družini iz leta 2008, ki opredeljuje različne oblike nasilja v družini ter določa vlogo, naloge in sodelovanje različnih državnih organov in nevladnih organizacij pri obravnavanju nasilja v družini, a tudi ukrepe za varovanje žrtev nasilja v družini. Prav tako je pozdravil prizadevanja RS za izboljšanje svojega institucionalnega in političnega okvira s ciljem pospešenega ukinjanja diskriminacije žensk in spodbujanja enakosti spolov, kamor spada sprejetje Nacionalnega programa za enake možnosti žensk in moških 2015–2020 iz leta 2015, Razvojne strategije za ginekologijo in porodništvo iz leta 2013, Nacionalnega akcijskega načrta za izvajanje resolucije Varnostnega sveta OZN 1325 o ženskah, miru in varnosti iz leta 2010 ter Nacionalnega programa za preprečevanje nasilja v družini in nasilja nad ženskami 2009–2014 leta 2009, kar je vse relevantno ob pojavu strukturne diskriminacije. Kot problematične je CEDAW izpostavil predvsem:

- varčevalne ukrepe, sprejete v prizadevanju po uravnoteženju javnih financ, ki so negativno in nesorazmerno vplivali na ženske na številnih življenjskih področjih. O spremljanju učinkov takih ukrepov glede na spol je bilo narejenih zelo malo študij in ocen. RS je opozoril, da si je treba tudi v obdobju fiskalnih omejitev in ekonomske krize posebej prizadevati za spoštovanje pravic žensk, ohranjanje in širjenje vlaganja v družbo in socialno varnost ter uporabljati pristop, ki upošteva vidik spola in po katerem imajo prednost ženske v ranljivem položaju. RS je priporočil, naj naredi izčrpno študijo o posledicah varčevalnih ukrepov za ženske in oblikuje akcijski načrt za zmanjšanje negativnih učinkov ter tudi poišče pomoč in podporo Evropske unije in Mednarodnega denarnega sklada (angl. IMF) pri izvedbi;
- pristojnosti in prepoznavnost nacionalnega mehanizma za napredek žensk v institucionalni strukturi ter priskrbi primerne človeške, tehnične in finančne vire za učinkovito usklajevanje in spodbujanje vključevanja vidika spola v vse politike in programe po vseh sektorjih in vladnih službah;

- dejavnosti za integracijo načela enakosti spolov z zagotavljanjem učinkovitega izvajanja nacionalnega programa za enake možnosti žensk in moških (2015–2020);
- pospešitev sprejetja predloga zakona o varstvu pred diskriminacijo in uvedbi neodvisnega zagovornika z močnimi pooblastili za obravnavo vseh primerov diskriminacije na podlagi spola tako v javnem kot v zasebnem sektorju; zagotovi, da ima dovolj človeških, tehničnih in finančnih virov za izvajanje razširjenih pooblastil ter nadaljnje spodbujanje enakosti spolov, spoštovanja pravic žensk in izvajanja Konvencije;
- sprejem nadaljnjih začasnih posebnih ukrepov v skladu s prvim odstavkom 4. člena Konvencije in splošnim priporočilom št. 25 (2004) o začasnih posebnih ukrepih kot del strategije, potrebne za pospešeno doseganje dejanske enakosti žensk in moških, tudi na področjih zaposlovanja, šolstva in zdravstva, ki so namenjeni zapostavljenim in marginaliziranim ženskam, kamor spadajo Rominje, ženske na podeželju, invalidke, migrantke in begunke ter starejše ženske; (b) oceni učinek takih ukrepov in da ugotovitev, vključno s statistiko, ki se nanaša na spol, na voljo tako odboru kot splošni javnosti; ter (c) izobrazuje in ozavešča politike in političarke, zlasti poslanke in poslance, novinarje in novinarke, učitelje in učiteljice ter splošno javnost, posebno moške, o začasnih posebnih ukrepih kot strategiji, potrebni za pospešeno doseganje dejanske enakosti žensk in moških na vseh področjih, kjer so ženske premalo zastopane ali prikrajšane;
- potrebo po razvoju in izvajanju celovite politike s proaktivnimi in trajnostnimi ukrepi, ki so usmerjeni k ženskam in moškim ter deklicam in dečkom, za preseganje stereotipnih stališč o vlogah in nalogah žensk in moških v družini in družbi, ter k izvajanju pritegne organizacije civilne družbe in množične medije;
- ustrezno vključitev načela nediskriminacije in enakosti žensk in moških v izobraževalno politiko, državni učni načrt in s tem povezane dokumente, a tudi v temeljno in trajno izobraževanje učiteljic in učiteljev, zdravstvenih delavk in delavcev ter drugih izvajalcev storitev;
- uporabo inovativnih ukrepov, usmerjenih k otrokom in staršem za krepitev razumevanja načela enakosti žensk in moških, ter si v formalnem in neformalnem izobraževalnem sistemu, a tudi v množičnih medijih, prizadeva poudarjati pozitivno in nestereotipno

prikazovanje žensk ter spremljanje in preučevanje vseh sprejetih ukrepov zaradi rednega preverjanja njihovega učinka in ustreznega saniranja;

- nasilje nad ženskami in trgovine z ženskami;
- sodelovanje žensk v javnem in političnem življenju;
- problematiko izbranih žensk in deklic;
- odpravo diskriminacije pri izobraževanju, še zlasti za Rominje;
- odpravo diskriminacije pri zaposlovanju žensk;
- odpravo diskriminacije pri dostopu do zdravstvene oskrbe žensk in njeni izvedbi, zlasti za ženske, ki živijo v revščini, iskalke azila in begunke, Rominje in ženske, ki so žrtve nasilja;
- ekonomsko krepitev žensk, zlasti na podeželju;
- prezgodnje in prisilne poroke, zlasti pri romskem prebivalstvu.

Sloveniji je izrekel skupno 33 priporočil.

Konvencija združenih narodov o otrokovih pravicah in Odbor o pravicah otrok

Konvencija o otrokovih pravicah, ki je osredotočena na varstvo že v osnovi ranljive skupine – otrok –, vsebuje več določb, pomembnih za naslavljanje strukturne diskriminacije otrok, ob upoštevanju načela največje koristi otroka, a še posebej velja izpostaviti 2. člen, ki določa:

»1. Države pogodbenice spoštujejo in vsakemu otroku, ki sodi pod njihovo pravno pristojnost, jamčijo s to Konvencijo priznane pravice brez kakršnegakoli razlikovanja, ne glede na raso, barvo kože, spol, jezik, veroizpoved, politično ali drugo prepričanje, narodno, etnično ali družbeno poreklo, premoženje, invalidnost, rojstvo *ali kakršenkoli drug položaj otroka, njegovih staršev ali zakonitega skrbnika*.

2. Države pogodbenice bodo s sprejetjem vseh ustreznih ukrepov zagotovile varstvo otroka *pred vsemi oblikami razlikovanja ali kaznovanja zaradi položaja, delovanja, izraženih mnenj ali prepričanj njegovih staršev, zakonitih skrbnikov ali družinskih članov*« (poudarki dodani).

CRC je pri periodičnem pregledu RS na podlagi združenega tretjega in četrtega poročila RS leta 2013 v svojih Zaključnih opazanjih⁵⁶ pohvalil sprejem več zakonov, ratifikacijo Izbirnega protokola h Konvenciji o otrokovih pravicah glede udeležbe otrok v oboroženih spopadih septembra leta 2004, Izbirnega protokola h Konvenciji o otrokovih pravicah glede prodaje otrok, otroške prostitucije in otroške pornografije septembra 2004, Mednarodne konvencije o pravicah invalidov in njenega izbirnega protokola 24. aprila 2008, Izbirnega protokola h Konvenciji proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju januarja 2007 ter Izbirnega protokola h Konvenciji o odpravi vseh oblik diskriminacije žensk septembra 2004 in sprejem institucionalnih in sistemskih ukrepov, kot npr. projekta Uspešno vključevanje romskih otrok v izobraževanje 2008–2011, 2011–2014, ter Povečevanje družbenega in kulturnega kapitala na področjih, kjer živijo člani romske skupnosti 2010, ter Strategijo za izobraževanja Romov (2004) in njene spremembe (2011).

Problematika: prepoved razlikovanja

CRC je izrazil resno zaskrbljenost zaradi nenehne diskriminacije romskih otrok na vseh ravneh njihovega življenja brez ustreznih učinkovitih pravnih sredstev proti dejanjem diskriminacije, ki jih zagrešijo javni in zasebni akterji, a še posebej glede:

- a) razlikovanja med avtohtonimi in neavtohtonimi Romi v nacionalni zakonodaji in programih kljub prejšnjemu priporočilu odbora (CRC/C/15/Add.230, 23. odstavek), kar se nanaša zlasti na to, da Zakon o romski skupnosti iz leta 2007 velja samo za avtonomno romsko prebivalstvo;
- b) dejstva, da številne romske skupnosti, vključno z otroki, nimajo dostopa do ustreznega bivališča in pitne vode; ter
- c) dejstva, da imajo kljub prejšnjemu priporočilu odbora romski otroci omejen dostop do izobraževanja, veliko jih obiskuje razrede za učence s posebnimi potrebami.

56 CRC/C/SVN/CO/3-4 (CRC 2013), dostopno tudi na: <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MZZ/Dokumenti/multilateralala/clovekove-pravice/porocila-SLO-po-instrumentih-o-clovekovih-pravicah/212cdbcc79/Sklepne-ugotovitve-k-tretjemu-in-cetrtemu-porocilu-Slovenije-o-izvajanju-Konvencije-o-otrokovih-pravicah.pdf>.

Zato je CRC RS priporočil, naj zagotovi, da bodo vsi otroci v RS uživali enake pravice, ki jim pripadajo v skladu s konvencijo, in naj v ta namen:

- a) razmisli o odpravi razlikovanja med dvema vrstama romskega statusa in celotni romski skupnosti zagotovi položaj brez razlikovanja, med drugim z izvajanjem Zakona o romski skupnosti za vse romsko prebivalstvo, kar je sicer Odbor za človekove pravice priporočil že leta 2005 (CCPR/CO/84/SVN, 16. odstavek);
- b) nadaljuje začete ukrepe in sprejme druge potrebne ukrepe za zagotovitev učinkovite odprave vseh oblik diskriminacije otrok romskega izvora, zlasti dostopa do ustreznega prebivališča, pitne vode in izobraževanja v skladu s priporočili Odbora o odpravi rasne diskriminacije (CERD/C/SVN/CO/6-7, 8.–10. odstavek);
- c) vzpostavi mehanizem nadzora, ki bi omogočil odkrivanje diskriminacije proti romskim otrokom ter učinkovito preiskavo, pregon in kaznovanje vseh diskriminacijskih dejanj, uperjenih proti otrokom romskega izvora; ter
- d) uvede trajnostno naravnano javno izobraževanje in programe ozaveščanja za otroke, družine in skupnosti o škodljivih učinkih razlikovanja na otroke. Omenjene dejavnosti so potrebne zaradi spreminjanja vsesplošnega odnosa do romske skupnosti in razvijanja večje občutljivosti družbe za večkulturne skupnosti.

CRC je zato zahteval, da država pogodbenica v svojem naslednjem rednem poročilu pripravi posebno informacijo o ukrepih in programih, ki jih je sprejela v zvezi s Konvencijo o pravicah otrok zaradi spremljanja Deklaracije in Akcijskega načrta, sprejetih na Svetovni konferenci proti rasizmu, rasnemu razlikovanju, ksenofobiji in s tem povezani nestrpnosti, ob upoštevanju splošne pripombe št. 1 o prvem odstavku 29. člena konvencije o ciljih izobraževanja (CRC/GC/2001/1).

Prav tako je CRC pozdravil uveljavitev Zakona o registraciji istospolne partnerske skupnosti iz leta 2006 in sprejel v vednost informacijo, ki mu jo je sporočila delegacija RS o upravni določbi iz leta 2001, ki istospolnim parom omogoča posvojitev otrok. Kljub temu je izrazil zaskrbljenost zaradi pomanjkanja določb o ureditvi statusa in pravic otrok istospolnih parov v omenjenem zakonu in drugi zakonodaji ter tudi zaradi tega, ker se otroci istospolnih parov v šolah srečujejo z različnimi oblikami diskriminacije na podlagi spolne

usmeritve v družini brez zagotovljene ustrezne poprave krivic. Zato je RS pozval, naj pravno uredi status otrok iz istospolnih družin ali s spremembo Zakona o registraciji istospolne partnerske skupnosti ali z vključitvijo ustrezne določbe v predvideni Družinski zakonik ter sprejme učinkovite ukrepe za preprečitev in kaznovanje oblik diskriminacije otrok iz istospolnih družin ter da jim zagotovi pomoč ustreznih svetovalnih služb, če je potrebno, tudi v šolah.

Problematika: življenjska raven

CRC je izrazil posebno zaskrbljenost zaradi tega, ker:

- a) število otrok, ki živijo v revščini, v Sloveniji narašča; otroci manjšinskih skupin, zlasti romski, so revnejši od otrok večinskega prebivalstva;
- b) večina romskega prebivalstva še vedno živi ločeno od večinskega prebivalstva v izoliranih naseljih ob robu večjih mest; na splošno romska naselja ostajajo pod minimalno življenjsko ravno in so neurejena, medtem ko so domovi romskih prebivalcev v zelo slabem stanju;
- c) leta 2011 več kot petina romskih naselij ni imela dostopa do zdrave pitne vode in ustreznih sanitarnih naprav; ter
- d) podatki o tem, koliko romskih otrok živi v revščini, ima dostop do ustreznega stanovanja in do zdrave pitne vode, niso zbrani.

Zato je Sloveniji priporočil, naj:

- a) sprejme vse potrebne ukrepe za oblikovanje nacionalnega sistema socialnega varstva, ki bo omogočal holistični in učinkovit odziv na revščino in ranljivost otrok ob hkratnem namenjanju posebne pozornosti otrokom manjšinskih skupin, vključno z romskimi otroki z, med drugim, učinkovitim uresničevanjem Nacionalnega programa ukrepov za Rome (2010–2015) v vseh občinah;
- b) se v prihodnjih reformah izogne zmanjševanju dodatkov za otroke in perspektivo otrok vgradi v vse strategije, zlasti tiste v zvezi z reformami, vključno z Nacionalnim programom reform 2012–2013;
- c) zagotovi varno bivanje vsem romskim skupnostim z ukrepi za zakonito ureditev njihovih naselij in se pri tem smiselno posvetuje z zadevnimi romskimi skupnostmi ter v vmesnem času kot nujno zadevo razširi dostop do zdrave pitne vode in ustreznih sanitarnih

- naprav v vseh romskih naseljih, ne glede na pravni status zemljišča, na katerem živijo;
- d) zbere etnično razčlenjene podatke o otrocih, živečih v revščini, ter o dostopu otrok do ustreznega prebivališča in zdrave pitne vode; ter
 - e) okrepi svoja prizadevanja glede spoštovanja priporočil, navedenih v poročilu posebnega poročevalca Združenih narodov o človekovi pravici do zdrave pitne vode in sanitarnih naprav (A/HRC/18/33/Add.2), zlasti v zvezi s priporočili glede manjšin, ki jih to vsebuje.

Problematika: prosilci za azil in begunski otroci

CRC je z zadovoljstvom sprejel v vednost podatke o spremembah Zakona o mednarodni zaščiti, ki urejajo dostop prosilcev za azil do osnovnih zdravstvenih storitev. Vendar je kljub temu izrazil zaskrbljenost, ker imajo mladoletniki brez spremstva in otroci družin brez zakonitega statusa dostop samo do nujnega zdravstvenega varstva, ter zaradi pogostih preizkusov preverjanja starosti, vključno s takimi, ki so škodljivi za otroka, in zaradi dolgotrajnih postopkov, določenih v zvezi s prošnjami mladoletnikov za mednarodno zaščito, ter zaradi odločitve RS, da za 50 odstotkov zmanjša finančno pomoč prosilcem za azil, ki živijo zunaj Azilnega centra. Zato je RS priporočil, naj:

- a) zagotovi, da bodo mladoletniki brez spremstva in otroci družin brez zakonitega statusa imeli dostop do osnovnih zdravstvenih storitev brez razlikovanja;
- b) se odreče rednemu opravljanju preizkusov ugotavljanja starosti in zagotovi, da se taki postopki uporabljajo samo kot zadnje razpoložljivo sredstvo; ter
- c) pospeši ugotavljanje uporabe mednarodne zaščite v skladu z Zakonom o mednarodni zaščiti in ponovno preuči odločitev o zmanjšanju finančne pomoči prosilcem za azil, ki živijo zunaj Azilnega centra.

Problematika: otroci, ki pripadajo manjšinskim skupinam

CRC je pozval RS, naj sprejme vse učinkovite ukrepe za zmanjšanje razlik glede uživanja pravic otrok iz manjšinskih skupin, zlasti romskih otrok, in otrok večinskega prebivalstva na vseh področjih, ki jih

zajema konvencija, ter da posebno pozornost nameni standardom, ki veljajo za raven življenja, zdravje in izobraževanje, kot je priporočeno v zgornjih odstavkih, ter da mu o doseženem napredku poroča v svojem prihodnjem rednem poročilu. Sloveniji je tako podal skupno devet priporočil na področju naslavljanja diskriminacije.

Konvencija o pravicah invalidov in Odbor o pravicah invalidov

Konvencija o pravicah invalidov (pri čemer bi bilo ustrežnejše govoriti o osebah z invalidnostmi), ki je osredotočena na varstvo že v osnovi ranljive skupine – oseb z invalidnostmi –, vsebuje več določb, pomembnih za naslavljanje strukturne diskriminacije glede teh oseb,⁵⁷ vendar posebej velja izpostaviti 1. člen, ki določa:

»Namen te konvencije je spodbujati, varovati in invalidom zagotavljati polno in enakopravno uživanje vseh človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter spodbujati spoštovanje njihovega prirojenega dostojanstva.

Invalidi so ljudje z dolgotrajnimi telesnimi, duševnimi, intelektualnimi ali senzoričnimi okvarami, ki jih v povezavi z različnimi ovirami lahko omejujejo, da bi enako kot drugi polno in učinkovito sodelovali v družbi.«

Poleg tega je osrednja določba za naslavljanje enakosti in diskriminacije njen 5. člen, ki določa:

1. Države pogodbenice priznavajo, da so vsi ljudje enaki pred zakonom in da so brez diskriminacije upravičeni do enakega pravnega varstva in zakonskih ugodnosti.
2. Države pogodbenice prepovejo vsako diskriminacijo zaradi invalidnosti ter zagotovijo invalidom enako in učinkovito pravno varstvo pred diskriminacijo ne glede na okoliščine.
3. Za spodbujanje enakosti in odpravo diskriminacije države pogodbenice sprejmejo vse ustrezne ukrepe za zagotovitev primernih prilagoditev.
4. Posebni ukrepi, potrebni za spodbujanje ali doseganje dejanske enakosti invalidov, se ne štejejo za diskriminacijo po tej konvenciji.

57 Podrobneje glej v Della Fina, Cera, Palmisano (ur.), *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: a commentary* (2017), Cham: Springer International Publishing.

CRPD je pri uvodnem pregledu RS v letu 2018 sprejel Zaključna opažanja,⁵⁸ v katerih je pohvalil napredek, ki ga je RS dosegla pri izvajanju konvencije, zlasti sprejetje zakonodaje in javnih politik, kot so Zakon o osebni asistenci (2017), Akcijski program za invalide (2014–2021), Zakon o izenačevanju možnosti invalidov (2012). Hkrati je izrazil zaskrbljenost v zvezi z določenimi vprašanji, kot sledi:

Problematika: enakost in nediskriminacija

CRPD je izrazil zaskrbljenost zaradi:

- a) pomanjkanja javnih politik in ukrepov, osredotočenih na enakost ter njeno prednostno obravnavo in na zaščito invalidov pred vsemi oblikami diskriminacije, ter zaradi nezadostnega prepoznavanja odrekanja primerne prilagoditve kot oblike diskriminacije na podlagi invalidnosti;
- b) pomanjkanja zmogljivosti, usklajevanja in merljivega učinka kontaktnih točk, namenjenih boju proti diskriminaciji, ter odsotnosti učinkovitih spodbujevalnih ukrepov v zvezi s tem;
- c) večplastnih in presečnih oblik diskriminacije invalidov, vključno z Romi, s Sinti in z invalidi iz drugih etničnih skupin ter zaradi pomanjkanja informacij o diskriminaciji invalidnih lezbijk, gejev, biseksualnih, transseksualnih in interseksualnih oseb (LGBTI).

Zato je RS priporočil, naj:

- a) sprejme zakonodajo, ki izrecno prepozna odrekanje primerne prilagoditve na vseh področjih življenja kot obliko diskriminacije na podlagi invalidnosti in kaznuje tako odrekanje;
- b) okrepi pristojnost in vlogo kontaktnih točk, namenjenih boju proti diskriminaciji, vključno z diskriminacijo invalidov, ter jim zagotovi ustrezna sredstva in zmogljivost za učinkovito odzivanje na primere diskriminacije na podlagi invalidnosti, vključno z odrekanjem primerne prilagoditve ter večplastnih in presečnih oblik diskriminacije;
- c) v svojo protidiskriminacijsko zakonodajo, politike in strategije izrecno vključi prepoznavanje večplastne in presečne diskriminacije

58 CRPD/C/SVN/CO/1 (CRPD 2018), dostopno tudi na: <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MZZ/Dokumenti/multilateral/clovekove-pravice/porocila-SLO-po-instrumentih-o-clovekovih-pravicah/CRPD-sklepne-ugotovitve.pdf>.

na podlagi biološkega spola, družbenega spola, starosti, invalidnosti, diskriminacije migrantov, prosilcev za azil in beguncev ter diskriminacije zaradi etničnega ozadja, spolne usmerjenosti in katerega koli drugega statusa.

Prav tako je CRPD priporočil tudi, naj RS zagotovi sodna sredstva in sredstva, podobna sodnim sredstvom, pri diskriminaciji, ki jo izvajajo javni in/ali zasebni akterji, širi informacije med invalidi o takih sredstvih, zagotovi popravo krivic in ustrezno odškodnino ter določi kazni za storilce;

- d) pri izvajanju podciljev trajnostnega razvoja 10.2 in 10.3 upošteva 5. člen konvencije.

Problematika: enakost pred zakonom

CRPD je z zaskrbljenostjo ugotovil, da so zakonska določila v Zakonu o nepravdnem postopku in Družinskem zakoniku, ki omogočajo, da se osebam s psihosocialnimi motnjami in/ali z motnjami v duševnem razvoju odvzame pravna sposobnost, vključno s poslovno in/ali procesno sposobnostjo, diskriminatorna ter da RS obravnava skrbnike kot obliko podpore, čeprav so imenovani zato, da namesto invalidov prevzamejo pristojnost odločanja na različnih področjih življenja. Zaskrbljenost je izrazil tudi zaradi odsotnosti mehanizmov, ki bi nadomestili nadomestno odločanje s podprtim režimom odločanja. Zato je, ob sklicevanju na Splošni komentar št. 1 (2014) o enakosti pred zakonom, priporočil RS, da razveljavi vse diskriminacijske določbe, ki omogočajo odvzem pravne sposobnosti na podlagi invalidnosti ali druge telesne okvare, in zagotovi, da se s spremembo Družinskega zakonika odpravijo vse oblike nadomestnega odločanja za invalide na vseh področjih življenja ter uvede postopek, namenjen ponovni vzpostavitvi popolne poslovne sposobnosti vseh invalidov, ter razvije in izvaja mehanizme podprtega odločanja, ki spoštujejo neodvisnost, voljo in želje teh oseb.

Posebej se je posvetil še problematikam diskriminacije žensk z invalidnostmi, diskriminacije oseb z invalidnostmi pri delu in zaposlovanju, ozaveščanja o pravicah oseb z invalidnostmi in pozval RS k sprejemu strategije ozaveščanja, vključno s sodelovanjem množičnih medijev, za spodbujanje spoštovanja in dostojanstva vseh invalidov, ne glede na njihovo invalidnost ali drugo telesno okvaro. RS je podal skupno šest priporočil v zvezi z diskriminacijo.

Konvencija proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju in Odbor proti mučenju

V Konvenciji proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju je z vidika tematike te študije pomemben predvsem njen 1. člen, ki določa:

1. V tej konvenciji pomeni izraz »mučenje« vsako dejanje, ki osebi namenoma prizadene hudo bolečino ali trpljenje, bodisi telesno ali duševno, da bi se od nje ali koga drugega dobila obvestila ali priznanja ali da bi se kaznovala za dejanje, ki ga je storila sama ali kdo drug ali je zanj osumljena sama ali kdo drug, da bi se ustrašovala ali nanjo izvajal pritisk ali da bi se ustrašoval kdo drug ali nanj izvajal pritisk, *ali iz katerega koli drugega razloga, ki temelji na kateri koli obliki diskriminacije*, če to bolečino ali trpljenje prizadeva uradna oseba ali kdo drug, ki nastopa kot oseba z uradnim statusom ali na njeno pobudo ali z njeno izrecno privolitvijo ali privolitvijo molče. Ta izraz se ne nanaša na bolečino ali trpljenje, ki je posledica izključno zakonitih sankcij, ki ni ločljivo od teh sankcij ali ga te sankcije povzročajo.
2. Ta člen ne vpliva na noben mednarodni instrument ali nacionalni zakon, ki vsebuje ali utegne vsebovati določbe širšega pomena (poudarek dodan).

CAT je pri pregledu RS na podlagi njenega tretjega periodičnega poročila leta 2011 v svojih Zaključnih opažanjih⁵⁹ RS podal štiri priporočila na temo diskriminacije.

Problematika: azil in načelo nevračanja

Glede na svoj Splošni komentar št. 2 o izvajanju 2. člena (CAT/C/GC/2, 2008) je CAT opozoril, da del obveznosti RS v skladu s konvencijo vključuje posebno zaščito določenih manjšin ali marginaliziranih posameznikov ali posebej ogroženih skupin in priporočil, da RS sprejme ukrepe za vrnitev stalnega prebivališča t. i. »izbrisanim« osebam, ki so bile vrnjene drugim državam nekdanje Socialistične

59 CAT/C/SVN/CO/3 (CAT 2011), dostopno tudi na: <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MZZ/Dokumenti/multilateral/clovkove-pravice/porocila-SLO-po-instrumentih-o-clovkovih-pravicah/db7a25c716/Sklepne-ugotovitve-k-tretjemu-porocilu-Slovenije-o-izvajanju-Konvencije-proti-mucenju.pdf>.

federativne republike Jugoslavije, in omogoči njihovo polno integracijo, tudi tistih, ki pripadajo romski skupnosti, in jim zagotovi pravične postopke glede prošelj za državljanstvo.

Problematika: romska skupnost

CAT je RS opozoril, da je posebna zaščita določenih manjšin ali marginaliziranih posameznikov ali posebej ogroženih skupin del obveznosti države pogodbenice v skladu s konvencijo, in ugotovil, da je namen zbiranja statističnih podatkov omogočiti državam pogodbenicam, da identificirajo in boljše razumejo etnične skupine na svojem ozemlju in obliko diskriminacije, ki so ji ali bi ji lahko bile izpostavljene, da najdejo primerne odzive in rešitve za odkrite oblike diskriminacije ter merijo doseženi napredek. Zato je RS priporočil, naj preuči obseg etnično motiviranih kaznivih dejanj in o njem poroča, ugotovi ključne vzroke ob hkratnem zagotavljanju pravice do zasebnosti in sprejme vse potrebne ukrepe, da v prihodnosti prepreči takšna kazniva dejanja. V zvezi s tem mora RS okrečiti svoja prizadevanja za boj proti vsem oblikam diskriminacije romske skupnosti.

2.2 Naslavljanje strukturne diskriminacije v okviru Sveta Evrope

Evropska komisija proti rasizmu in nestrpnosti

Evropska komisija proti rasizmu in nestrpnosti (v nadaljevanju ECRI) je pripravila opredelitev diskriminacije, ki ji sledijo tudi drugi organi Sveta Evrope (v nadaljevanju SE): »kakršna koli drugačna obravnava osebe ali skupine oseb, ki temelji na prepovedanem razlogu, ki nima objektivne in razumne utemeljitve«. ⁶⁰ ECRI se je opredelila tudi do strukturne diskriminacije in jo opredelila kot »pravila, norme, običaji, vzorci stališč in obnašanja v institucijah in drugih družbenih strukturah, ki zavedno ali nezavedno predstavljajo ovire skupinam ali posameznikom pri dostopanju do enakih pravic in

60 ECRI (European Commission against racism and intolerance) General Policy Recommendation No.7, §1 b, <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-7-revised-on-national-legislatio/16808b5aae>. Prevod avtorjev: »any differential treatment of a person or group of persons based on a prohibited ground, which has no objective and reasonable justification«.

možnosti, ki jih imajo drugi in ki prispevajo k manj ugodnim rezultatom za njih kot za večino populacije«. ⁶¹

V svojem splošnem poročilu za leto 2021 ⁶² je izpostavila nekatera področja, kjer je opazna strukturna diskriminacija. Predvsem ugotavlja, da je pandemija koronavirusne bolezni covid-19 izpostavila strukturno diskriminacijo na skoraj vseh področjih, vključno z izobraževanjem, zaposlovanjem, bivanjskimi razmerami in dostopom do zdravstvenega varstva. ⁶³ Pandemija naj bi posebej povečala institucionalni rasizem v Evropi, zato poziva države članice (v nadaljevanju DČ), naj pri obravnavi primerov rasizma preučijo tudi nacionalne politike, ki to omogočajo, in jih odpravijo. ⁶⁴ Prav tako tudi pozivajo k uvedbi izobraževalnih programov za policiste za preprečevanje rasne pristranskosti. ⁶⁵

Poročilo ECRI za leto 2020 ⁶⁶ v zvezi s Slovenijo omenja naslednja problematična področja, ki bi lahko predstavljala primere strukturne diskriminacije:

Problematika: Romi

Poročilo ECRI opozori na nekatere prakse, ki bi jih lahko šteli kot primere strukturne diskriminacije. Predvsem na področju Romov je uspeh ukrepov, sprejetih na nacionalni ravni, v veliki meri odvisen od politične volje lokalnih oblasti, ki pogosto ne pokažejo pripravljenosti

61 ECRI, General Policy Recommendation (GPR) No. 2 (§ 20) <http://ombudsman.hr/attachments/article/1283/REC02rev-2018-006-ENG.pdf>, Prevod avtorjev (»rules, norms, routines, patterns of attitudes and behaviour in institutions and other societal structures that, consciously or unconsciously, present obstacles to groups or individuals in accessing the same rights and opportunities as others and that contribute to less favourable outcomes for them than for the majority of the population«).

62 ECRI, Annual Report on ECRI'S activities covering the period from 1 January to 31 December 2020, marec 2021 (ECRI poročilo 2021) <https://rm.coe.int/annual-report-on-ecri-s-activities-for-2020/1680a1cd59>.

63 Prav tam, str. 8.

64 Prav tam, str. 13.

65 Prav tam, str. 13–14.

66 Poročilo Evropske komisije proti rasizmu in nestrpnosti o Sloveniji, peta faza spremljanja, 2019, <https://rm.coe.int/fifth-report-on-slovenia-slovenian-translation-/168094caff>.

za sodelovanje.⁶⁷ To se kaže v neurejenosti nekaterih romskih naselij z nedostojnimi bivanjskimi razmerami.⁶⁸ Neurejenost teh je pogosto posledica trenja med romskimi družinami in lokalnim prebivalstvom ali bližnjimi podjetji, ki lokalnim oblastem ne omogočajo preproste rešitve težav, saj se bojijo, da bi v svojem volilnem okraju naleteli na nasprotovanja. Zato ECRI poziva k spremembi zakonodaje, ki bo odpravila razlikovanje med avtohtonimi in neavtohtonimi Romi ter tudi spremembo Zakona o romski skupnosti, v katerem bi se jasno navedlo, kdo sprejema nadomestne ukrepe, če lokalne oblasti ne izvajajo zakonskih določil. Hkrati pohvali pobude, usmerjene v iskanje rešitev za odpravljanje nekaterih oblik diskriminacije Romov, npr. romski pomočniki v šolah.⁶⁹

Problematika: rasizem

Poročilo ECRI pozdravi spremembe, ki jih je Slovenija dosegla na področju sovražnega govora in ureditve tega v Zakonu o varstvu pred diskriminacijo (ZvarD), ter oblikovanje javnega sistema za omogočanje anonimnih prijav. Prav tako kot pozitivno izpostavi sodelovanje policije pri preprečevanju rasne diskriminacije in rasističnega nasilja v Sloveniji. Vendar ECRI izpostavi kot težavo dejstvo, da organi ne zbirajo razčlenjenih podatkov o enakosti za namene boja proti rasni diskriminaciji. Žal ECRI v svojem vmesnem poročilu o implementaciji poročila za leto 2020 za Slovenijo opaža, da to priporočilo ni bilo izpolnjeno.⁷⁰

Problematika: spolna usmerjenost in spolna identiteta

Poročilo ECRI za Slovenijo ne omenja strukturne diskriminacije na področju spolne usmerjenosti, spolne identitete in spolnega izraza. Vendar omeni pomanjkanje zakonskega predpisa, ki bi izrecno

67 ECRI poročilo za Slovenijo, 2019, str. 24

68 Prav tam.

69 Prav tam.

70 Sklepi ECRI o izvajanju priporočilo za Slovenijo ob upoštevanju vmesnih nadaljnjih ukrepov, sprejeto 7. decembra 2021, objavljeno 3. marca 2022, <https://rm.coe.int/ecri-conclusions-on-the-implementation-of-the-recommendations-in-re-spe/1680a59af2>.

urejal spremembo imena in spola za transspolne osebe, in poziva k zakonski ureditvi tega.⁷¹ Hkrati izpostavi tudi nekatera druga področja, kjer so pravice transspolnih oseb zakonsko neurejene, npr. medicinski vidiki postopka za spremembo spola. Kot pozitivno izpostavi programe izobraževanja in ozaveščanja o pravicah pripadnikov skupnosti LGBT, ravno tako je bila prepoznana vrsta drugih dobrih praks. Socialni partnerji (Zveza svobodnih sindikatov Slovenije, Sindikat vzgoje, izobraževanja, znanosti in kulture Slovenije ter Združenje delodajalcev Slovenije), raziskovalni inštituti in nevladne organizacije v državi so vključeni v uvajanje politik za boj proti diskriminaciji in upravljanje raznolikosti na delovnem mestu, kar ECRI šteje kot pozitivne prakse.

Parlamentarna skupščina Sveta Evrope – odbor za enakost in nediskriminacijo

Odbor za enakost in diskriminacijo priznava obstoj strukturne diskriminacije na določenih področjih, vendar ni pripravil nobenih dokumentov, ki naslavljajo izključno to problematiko. Na svoji spletni strani⁷² razloži, da do strukturne diskriminacije pride, ko sistem, na katerega je neka družba organizirana, postavi določene skupine oseb v prikrajšan položaj. Pri tem gre velikokrat za institucionalno pristranskost in mehanizme, ki se stalno motijo v korist ene skupine in v škodo druge. Diskriminacija, ki izhaja iz tega, ni vezana na prepričanje ene osebe ali ene skupine oseb, temveč na institucionalne strukture, najsi bodo pravne, organizacijske ali druge. Pri tem poudari, da morajo države za naslovitev strukturne diskriminacije preučiti nacionalno zakonodajo, a hkrati tudi preučiti oblike vedenja in delovanja državnih institucij, saj se diskriminacija pogosto pokaže pri izvrševanju zakonodaje, ki sama po sebi ni diskriminatorna. Pri tem ugotavlja, da do strukturne diskriminacije v državah članicah SE prihaja na področjih zagotavljanja pravic etničnih manjšin in predvsem Romov ter LGBT-skupnosti.

71 ECRI poročilo za Slovenijo, 2019, str. 29.

72 Svet Evrope, Discrimination and Intolerance, <https://www.coe.int/en/web/compass/discrimination-and-intolerance>.

Problematika: spolna neenakost

Ugotovitve odbora so večinoma vezane na predloge vsem državam članicam SE. Velja izpostaviti ugotovitev Generalnega poročevalca Parlamentarne skupščine SE o nasilju nad ženskami, da je neenakost med spoloma še vedno prisotna v evropski družbi. Še več, nasilje nad ženskami postaja manj tabu tema v negativnem smislu ob še vedno prisotnem obtoževanju žrtev, kar je bilo mogoče zaznati tudi v Sloveniji ob javnih omembah nekaterih primerov spolnega nasilja. Zato morajo države spoštovati Konvencijo SE o preprečevanju in boju proti nasilju nad ženskami ter nasilju v družini (Istanbulska konvencija)⁷³ in njeno sporočilnost širiti v šolah, drugih izobraževalnih institucijah, v medijih in na politični ravni.⁷⁴ Pri tem naj večjo vlogo prevzamejo tudi moški.

Problematika: rasizem

Generalni poročevalec SE za boj proti rasizmu in intoleranci je poudaril, da obstaja globoko pomanjkanje zavedanja o obstoju strukturnega in institucionalnega rasizma, o njegovih dimenzijah in zgodovinski korelaciji, v političnih in javnih razpravah.⁷⁵ Pri tem je poudaril predvsem na evropski ravni številne kršitve pravic oseb afriškega izvora in Muslimanov. Zato poziva vse države, naj spoštujejo Splošne predloge glede politik za boj proti rasizmu in rasni diskriminaciji ter uporabo orodij, ki so bila razvita skozi programe sodelovanja med državami članicami SE za naslavljanje institucionaliziranega rasizma.

73 Konvencija Sveta Evrope o preprečevanju in boju proti nasilju nad ženskami in nasilju v družini (Istanbulska konvencija), Council of Europe Treaty Series, No. 210 (2011).

74 Generalni poročevalec Parlamentarne Skupščine Sveta Evrope o nasilju nad ženskami, PACE General Rapporteur on violence against women calls on men and boys to play an increasingly active part in eliminating violence, 24. 11. 2021, <https://pace.coe.int/en/news/8512/pace-general-rapporteur-on-violence-against-women-calls-on-men-and-boys-to-play-an-increasingly-active-part-in-eliminating-violence->.

75 Generalni poročevalec Sveta Evrope za boj proti rasizmu in intoleranci, Combating racism at its roots by fostering parliamentary and interparliamentary work, 25. 10. 2021, <https://pace.coe.int/en/news/8485/combating-racism-at-its-roots-by-fostering-parliamentary-and-interparliamentary-work>.

Problematika: invalidnost

Odbor ugotavlja, da so bile osebe z invalidnostjo nesorazmerno prizadete v času pandemije koronavirusne bolezni covid-19, predvsem na področju dostopa do javnega in političnega življenja, ekonomskih priložnosti in izobraževanja. Predvsem osebe v varstvenih domovih so čutile večjo izolacijo in so bile izpostavljene večjim zdravstvenim tveganjem, medtem ko se je zaposlovanje oseb z invalidnostjo ustavilo.⁷⁶ Pri tem osebe z invalidnostjo niso bile vključene v sprejem ukrepov za reševanje okoliščin, nastalih zaradi pandemije koronavirusne bolezni covid-19, kar lahko prispeva k strukturni diskriminaciji. Odbor zato opozarja, da je treba vse ukrepe za naslavljanje pandemije koronavirusne bolezni covid-19 sprejeti v sodelovanju z osebami z invalidnostjo na vseh stopnjah odločanja, kar bi lahko upoštevali tudi v Sloveniji.

Problematika: spolna usmerjenost

Odbor za enakost in nediskriminacijo v več poročilih poudarja povečanje sovražnega govora in s tem povezanih kaznivih dejanj proti LGBTI-skupnosti. Zato je poudarek v okviru Parlamentarne skupščine na uporabi jezika, ki nasprotuje spolnemu označevanju.⁷⁷

Usmerjevalni odbor Sveta Evrope za nediskriminacijo, raznolikost in vključevanje (CDADI)

Usmerjevalni odbor usmerja medvladno delo držav članic SE pri oblikovanju vključujoče družbe, ki se uspešno bori proti diskriminaciji in sovražnostim. V ta namen je oblikoval dva odbora strokovnjakov za vprašanja Romov in za boj proti sovražnemu govoru ter delovno skupino za medkulturno integracijo. Podobno kot Odbor za enakost in diskriminacijo tudi Usmerjevalni odbor posebej ne naslavlja strukturne diskriminacije. Obstoje strukturne diskriminacije je

76 Odbor za enakost in nediskriminacijo, Building forward better for an inclusive post-Covid-19 world: promoting participation of persons with disabilities, 2. 12. 2021, <https://pace.coe.int/en/news/8537/building-forward-better-for-an-inclusive-post-covid-19-world-promoting-participation-of-persons-with-disabilities->.

77 Odbor za enakost in nediskriminacijo, Committee highlights rise in hatred against LGBTI people, 23. 9. 2021, <https://pace.coe.int/en/news/8431/committee-highlights-rise-in-hatred-against-lgbti-people>.

zaznal na nekaterih področjih v času pandemije koronavirusne bolezni covid-19.⁷⁸ Predvsem poudarja, da morajo države članice SE v času vsake krize spoštovati človekove pravice in preprečevati oblike strukturne diskriminacije.

Problematika: Romi

Tudi Usmerjevalni odbor Sveta Evrope je na splošno poudaril problematiko diskriminacije Romov na področju bivanjskih razmer v času pandemije koronavirusne bolezni covid-19. Otežen dostop do čiste pitne vode je imel za posledico še dodatne težave pri zagotavljanju osebne higiene in s tem povezanega zdravstvenega stanja.⁷⁹ Pri tem so pripadniki težko ostajali v predpisanih karantenah, medtem ko so posledice trpeli tudi otroci, ki niso imeli možnosti šolanja.⁸⁰ Usmerjevalni odbor zato vsem državam članicam posebej predlaga sprejem začasnih ukrepov, ki bi delovali kot kompenzacija za strukturno diskriminacijo, ki so jo Romi utrpeli v tem času.

Problematika: zaposlovanje ranljivih skupin

Odbor je v svojih ugotovitvah o diskriminaciji v času pandemije koronavirusne bolezni covid-19 posebej poudaril področje zaposlovanja, kjer je oziroma bi bilo treba sprejeti posebne ukrepe za zagotavljanje obstanka zaposlitve za ranljive skupine.⁸¹ Problematika pri

78 Steering committee on anti-discrimination, diversity and inclusion (CDADI), Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on upholding equality and protecting against discrimination and hate during the Covid-19 pandemic and similar crises in the future, <https://rm.coe.int/prems-066521-gbr-2530-cdadi-guidelines-web-a5-corrige/1680a3d50c>, str. 11.

79 Steering committee on anti-discrimination, diversity and inclusion (CDADI), Guidelines of the committee of Ministers of the Council of Europe on upholding equality and protecting against discrimination and hate during the Covid-19 pandemic and similar crises in the future, <https://rm.coe.int/prems-066521-gbr-2530-cdadi-guidelines-web-a5-corrige/1680a3d50c>, str. 24.

80 Prav tam.

81 Steering committee on anti-discrimination, diversity and inclusion (CDADI), Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on upholding equality and protecting against discrimination and hate during the Covid-19 pandemic and similar crises in the future, <https://rm.coe.int/prems-066521-gbr-2530-cdadi-guidelines-web-a5-corrige/1680a3d50c>, str. 11.

ranljivih osebah je v tem, da so velikokrat vključene v nestabilne in nestalne oblike zaposlitve, zato so podvržene večjemu tveganju za izgubo zaposlitve v času krize in posledično trpijo tudi večje ekonomske posledice.

2.3 Naslavljanje strukturne diskriminacije v okviru Evropske unije

Zakonodaja Evropske unije ne vsebuje opredelitve diskriminacije, niti ne uporablja izraza osebne okoliščine, temveč širše zastavlja prepoved diskriminacije kot temeljno vrednoto EU. V različnih dokumentih primarne in sekundarne zakonodaje EU se namesto izraza osebne okoliščine, ki ga pozna slovenska zakonodaja, uporablja izraz »*prohibited ground*« oziroma prepovedani razlogi, ki glede na uporabo predstavlja enako merilo kot osebne okoliščine.

Deseti člen Pogodbe o delovanju Evropske unije (v nadaljevanju PDEU) našteva nekatere osebne okoliščine, na podlagi katerih si mora EU izrecno prizadevati za boj proti diskriminaciji. Te so: spol, rasa ali narodnost, vera ali prepričanje, invalidnost, starost in spolna usmerjenost. Vendar iz ostalih členov PDEU izhaja, da bi lahko v okvir »osebne okoliščine« vključili tudi druga stanja, ki imajo za posledico neenakost, nestrpnost, nespoštovanje človekovih pravic, nespoštovanje pravic pripadnikov manjšin, odvzem posameznikovega dostojanstva in socialno izključenost. Listina Evropske unije o temeljnih pravicah (Listina) razširja obseg osebnih okoliščin v 21. členu še na barvo kože, etnično ali socialno poreklo, genetske značilnosti, jezik, politično ali drugo mnenje, pripadnost narodnostni manjšini, premoženje, rojstvo in državljanstvo.⁸²

Enakost pred zakonom je temeljno načelo zakonodaje EU, kot je to potrdilo SEU v številnih primerih. Posledično zakonodaja EU posebej ne opredeli niti strukturne diskriminacije. Svet EU je v dokumentu *EU Human Rights Guidelines on Non-discrimination in External Action*⁸³ opozoril, da ni sprejeta nobena dogovorjena opredelitev strukturne diskriminacije, ki se pogosto naslavlja tudi z

82 Podrobneje glej v Peers et al. (ur.), *The EU Charter of Fundamental Rights: a commentary* (2014), Oxford; Portland: Hart.

83 Svet EU, *EU Human Rights Guidelines on Non-discrimination in External Action*, 6337/19, COHOM 20, CFSP/PESC 119, CONUN 13, DEVGEN 25, FREMP 19, 18. 3. 2019.

izrazi institucionalna diskriminacija ali sistemska diskriminacija, v evropskem pravnem redu. Za namene tega dokumenta je strukturno diskriminacijo opredelil kot izključitev in diskriminacijo celotne skupine oseb, ki si deli enake lastnosti ali razloge za diskriminacijo. Pri tem je povzel že zgoraj omenjeno opredelitev ECRI.

Druge relevantne politike EU

EU je na številnih področjih sprejela posamezne strategije in načrte za naslavljanje posameznih oblik diskriminacije na podlagi osebnih okoliščin: rasa, spol, LGBTIQ in Romi.

Strategija EU za enakost spolov za obdobje 2020–2025⁸⁴

Strategija EU za enakost spolov za obdobje 2020–2025 je oblikovana med drugim tudi za naslovitev problematike strukturne neenakosti žensk in moških. Od DČ zahteva upoštevanje vidika spola v javni upravi, pri določanju državnega proračuna in pri finančnem upravljanju, zato da se naslovijo strukturne neenakosti. Prav tako je treba na področjih socialne in ekonomske politike ter v sistemih obdavčitve in socialne zaščite odstraniti kakršne koli oblike strukturne neenakosti med spoloma, predvsem tiste, ki temeljijo na tradicionalnih spolnih vlogah v delovnem in zasebnem življenju. V ta namen bo EK pripravila smernice za DČ o tem, kako lahko nacionalni sistemi obdavčenja in socialnih prejemkov vplivajo na finančne dejavnike, ki imajo spodbujevalni ali odvratilni učinek na prejemnike in prejemnice drugega dohodka v gospodinjstvu. Strategija tudi poziva DČ, da si prizadevajo za doseganje enake udeležbe spolov v vseh gospodarskih sektorjih, pri plačilih za delo in pokojninah, pri družinski oskrbi in navsezadnje tudi pri odločanju in v politiki.

84 Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij, Unija enakosti: Strategija za enakost spolov za obdobje 2020–2025, COM/2020/152 final, 5.3.2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX:52020DC0152>.

Načrt EU proti rasizmu

Načrt EU proti rasizmu za leta 2020–2025⁸⁵ je bil sprejet v želji po učinkovitejšem odzivu na individualne in strukturne oblike rasizma. Načrt predvideva vrsto ukrepov na ravni politik EU in na ravni DČ ter skupno sodelovanje med njimi. Načrt posebej naslavlja strukturni rasizem in predvideva naslednje proaktivne politike za reševanje problematike:

- boj proti stereotipom in ozaveščanje o zgodovinskih izvorih rasizma;
- zbiranje ustreznih podatkov, ki morajo biti razčlenjeni po narodnosti in rasi, da bodo lahko odločevalci sprejemali ustrezne politike. To je Varuh človekovih pravic RS tudi že predlagal v svojem letnem poročilu za leto 2019;⁸⁶
- oblikovanje nacionalnih akcijskih načrtov proti rasizmu in rasni diskriminaciji v DČ. V zvezi s tem je Komisija marca 2022 pripravila Skupna vodilna načela za nacionalne načrte proti rasizmu in rasni diskriminaciji, ki predstavljajo izhodišča za nacionalne načrte;⁸⁷
- sodelovanje z regionalno in lokalno ravniyo za doseganje znatnejšega učinka na terenu;
- sodelovanje z zasebnim sektorjem;
- spodbujanje vključevanja vidikov enakosti v vsakodnevno poslovanje javnih organov.

Akcijski načrt izpostavlja tudi nekatere težave strukturne diskriminacije kot posledico odziva na pandemijo koronavirusne bolezni

85 Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij, Unija enakosti: akcijski načrt EU za boj proti rasizmu za obdobje 2020–2025, https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-anti-racism-action-plan-2020-2025_en.

86 Varuh človekovih pravic, 25. letno poročilo Varuha človekovih pravic za leto 2019, junij 2020, str. 37–38.

87 Evropska komisija, Podskupina na nacionalno implementacijo 'EU akcijskega načrta proti rasizmu 2020–2050', Skupna vodilna načela za nacionalne akcijske načrte proti rasizmu in rasni diskriminaciji, https://commission.europa.eu/document/download/d23174d0-9a1f-46da-992d-a47ccd56391a_en?filename=common_guiding_principles_for_national_action_plans_against_racism_and_racial_discrimination.pdf.

covid-19, predvsem poslabšanje stanja pripadnikov etničnih in rasnih manjšin.⁸⁸

Zgoraj omenjena Skupna vodilna načela vključujejo načelo 3 – Prepoznavanje in odpravljanje morebitnih manifestacij strukturnega rasizma in njihovega vpliva.⁸⁹ To načelo od držav predvsem zahteva zaznavanje strukturne diskriminacije in identificiranje potencialne rasne pristranskosti. Poudarja tudi potrebo po prilagajanju ukrepov različnim skupinam in posameznikom. Načelo poziva tudi k ozaveščenju o zgodovinskih koreninah rasizma kot načinu boja proti stereotipom in predsodkom.⁹⁰

Strateški okvir EU za Rome

Strateški okvir EU za Rome o enakosti, vključevanju in sodelovanju za obdobje 2020–2030⁹¹ naj bi prispeval k oblikovanju enake in vključujoče demokratične družbe v skladu s cilji Agende 2030. Strateški okvir poudarja, da sta boj proti anticiganizmu in graditev odnosov medsebojnega zaupanja ključna za učinkovite ukrepe. Cilj strateškega okvirja je podpora nacionalnim oblastem in nacionalnim kontaktnim točkam pri dejavnem vključevanju Romov v postopke odločanja in implementacije.⁹² Pri tem je treba sprejeti tudi konkretne merljive ukrepe in določiti postopke preverjanja učinkovitosti ukrepov. Strateški okvir tudi opozori na poslabšanje dostopa do zdravstvenega varstva kot posledico pandemije koronavirusne bolezni covid-19 in

88 European Union Agency for Fundamental Rights, Fundamental Rights Report 2021 (FRA poročilo 2021), Luxembourg: Publications Office of the European Union (2021), <https://fra.europa.eu/en/publication/2021/fundamental-rights-report-2021>.

89 Skupna vodilna načela za nacionalne akcijske načrte proti rasizmu in rasni diskriminaciji, str. 7.

90 Prav tam.

91 Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, A Union of Equality: EU Roma strategic framework for equality, inclusion and participation, COM(2020) 620 final, 7. 10. 2020, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/eu_roma_strategic_framework_for_equality_inclusion_and_participation_for_2020_-_2030_0.pdf.

92 European Union Agency for Fundamental Rights, Fundamental Rights Report 2021 (FRA poročilo 2021), Luxembourg: Publications Office of the European Union (2021), <https://fra.europa.eu/en/publication/2021/fundamental-rights-report-2021>.

na številne družbeno-ekonomske posledice za Rome,⁹³ kar je mogoče pripisati obstoječi strukturni diskriminaciji Romov.

2.4 Naslavljanje diskriminacije v slovenski ustavi in zakonodaji

Ustava RS, kot najvišji pravni akt, v 14. členu določa:

14. člen

(enakost pred zakonom)

V Sloveniji so vsakomur zagotovljene enake človekove pravice in temeljne svoboščine, ne glede na narodnost, raso, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, gmotno stanje, rojstvo, izobrazbo, družbeni položaj, invalidnost ali katero koli drugo osebno okoliščino.

Vsi so pred zakonom enaki.

13. člen Ustave RS nadalje določa, da imajo tujci v Sloveniji v skladu z mednarodnimi pogodbami vse pravice, zagotovljene s to ustavo in z zakoni, razen tistih, ki jih imajo po ustavi ali zakonu samo državljani Slovenije.

Kot izpostavlja Šturm v Komentarju Ustave Republike Slovenije, je 14. člen Ustave RS povezan z 22. členom Ustave RS, ki vsakomur zagotavlja enako varstvo pravic v postopku pred sodiščem in pred drugimi državnimi organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, ki odločajo o pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih, ter z drugimi posebnimi določili Ustave RS, ki izrecno govorijo o enakosti ali enakopravnosti: prvi odstavek 43. člena zagotavlja enakost volilne pravice vsem polnoletnim državljanom; tretji odstavek 49. člena vsakomur zagotavlja dostop do vsakega delovnega mesta pod enakimi pogoji; prvi odstavek 53. člena ureja načelo enakopravnosti zakoncev; v drugem odstavku 54. člena so otrokom, rojenim zunaj zakonske zveze, zagotovljene enake pravice, prav tako tudi otrokom, rojenim v njej; drugi odstavek 7. člena določa načelo o enakopravnosti verskih skupnosti; prvi odstavek 16. člena določa prepoved

93 European Union Agency for Fundamental Rights, Fundamental Rights Report 2021 (FRA poročilo 2021), Luxembourg: Publications Office of the European Union (2021), <https://fra.europa.eu/en/publication/2021/fundamental-rights-report-2021>.

neenakopravnosti, ki bi temeljila na razlogih iz prvega odstavka 14. člena v vojnem ali izrednem stanju; popolno enakopravnost obdolžencev v kazenskem postopku zagotavlja 29. člen; prvi odstavek 63. člena izrecno prepoveduje spodbujanje k narodnostni, rasni, verski ali drugi neenakopravnosti.⁹⁴

ZVarD ureja pristojnosti Zagovornika načela enakosti in določa varstvo posameznikov pred diskriminacijo na podlagi navedenih osebnih okoliščin (vključno z generalno klavzulo »ali s katero koli drugo osebno okoliščino«). ZVarD je nadomestil prejšnji Zakon o uresničevanju načela enakega obravnavanja (v nadaljevanju ZUNEO).

Zagovornik opravlja tudi inšpekcijski nadzor nad izvajanjem ZVarD, zato sta relevantna tudi Zakon o upravnem postopku (ZUP) in Zakon o inšpekcijskem nadzoru.

Glede preprečevanja diskriminacije so relevantni tudi:

- Zakon o enakih možnostih žensk in moških (ZEMŽM), ki podrobneje naslavlja problematiko diskriminacije na podlagi osebne okoliščine spola;
- Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1), ki predvsem v 6. členu podrobneje ureja prepoved diskriminacije na podlagi osebnih okoliščin, ki jih določa sam;
- Zakon o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov (ZZRZI), ki podrobneje ureja zagotavljanje dejanske enakopravnosti invalidov na področju zaposlovanja;
- Zakon o izenačevanju možnosti invalidov (ZIMI), ki podrobneje naslavlja problematiko diskriminacije na podlagi osebne okoliščine invalidnosti;
- Zakon o varstvu potrošnikov (ZVPot), ki v drugem odstavku 25. člena določa, da mora podjetje prodajati blago oziroma opravljati storitve vsem potrošnikom pod enakimi pogoji, pri čemer je kršitev prekršek;
- Zakon o varstvu javnega reda in miru (ZJRM-1), ki v 20. členu določa, da se storilec določenih dejanj, če so storjena z namenom vzbujanja narodnostne, rasne, spolne, etnične, verske, politične nestrpnosti ali nestrpnosti glede spolne usmerjenosti, kaznuje z višjo globo;

94 Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije (2002), Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije.

- Kazenski zakonik (KZ-1), ki med drugim konkretizira Ustavo RS glede prepovedi spodbujanja k narodnostni, rasni, verski ali drugi neenakopravnosti;
- Zakon o volitvah v državni zbor (ZVDZ) ter Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi (ZRLI), ki med drugim konkretizirata možnost izvrševanja volilne pravice invalidov;
- Zakon o uporabi slovenskega znakovnega jezika (ZUSZJ);
- Zakon o romski skupnosti v Republiki Sloveniji (ZRomS-1), ki naslavlja posebne pravice romske skupnosti v RS in posebne ukrepe, ki jih morajo sprejeti lokalne skupnosti in država za izboljšanje položaja te skupnosti;
- Zakon o kolektivnih tožbah (ZKoIT), ki ureja možnost kolektivne opustitvene tožbe v primerih zatrjevane diskriminacije večjega števila oseb, ki jih ni mogoče določiti.

Obveznost države, da sprejme pozitivne ukrepe za naslavljanje dejanske neenakosti

Ustavno sodišče je v odločbi z dne 22. oktobra 2020 v zadevi U-I-168/16 obravnavalo pobudo za oceno ustavnosti Zakona o volitvah v Državni zbor (v nadaljevanju ZVDZ), v kateri so pobudniki zatrjevali, da ZVDZ vsebuje protiustavno pravno praznino, ker z njim ni bila uresničena obveznost, ki izhaja iz odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-156/11, Up-861/11 z dne 10. aprila 2014. S to odločbo naj bi Ustavno sodišče naložilo zakonodajalcu obveznosti, da uredi fizično dostopnost volišč za invalide in zagotovi glasovanje invalidov na voliščih s prilagojenimi glasovnicami oziroma z glasovalnimi pripomočki. Pobudniki menijo, da je zakonodajalec prvo obveznost uresničil, medtem ko je drugo ignoriral.

Ustavno sodišče je poudarilo, da prvi odstavek 14. člena Ustave RS prepoveduje diskriminacijo glede uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ker določa, da so v Republiki Sloveniji vsakomur zagotovljene enake človekove pravice in temeljne svoboščine, ne glede na narodnost, raso, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, gmotno stanje, rojstvo, izobrazbo, družbeni položaj, invalidnost ali katero koli drugo osebno okoliščino, in ugotovilo, da je tudi invalidnost med osebnimi okoliščinami, na podlagi katerih je diskriminacija prepovedana. Ustavno sodišče izrecno poudari, da prepoved diskriminacije zaobjema tudi zahtevo po uveljavljanju

posebnih pravnih položajev oziroma pravic, ki naj preprečijo manj ugoden položaj oziroma marginalizacijo najšibkejših članov družbene skupnosti in spodbujajo oziroma ustvarjajo enake možnosti za njihovo enakovredno udeležbo v družbenem življenju (t. i. pozitivno diskriminacijo). Ustavno sodišče je ob sklicevanju na mednarodnopravne vire (MKPI) in priporočila (npr. Beneške komisije) ter tudi svoje predhodne odločbe (npr. odločbo št. U-I-156/11, Up-861/11, kjer je Ustavno sodišče omenilo tudi Zakon o uresničevanju načela enakega obravnavanja (ZUNEO)), zapisalo, da pravica do nediskriminacijskega obravnavanja ne varuje le pred ustavno nedopustnimi posegi v pravico do nediskriminacijske obravnave na podlagi osebne okoliščine, ko gre za neposredno diskriminacijo, temveč tudi pred opustitvijo pozitivnih ravnanj v smeri potrebnih ter primernih sprememb in prilagoditev, ki ne nalagajo nesorazmernega ali nepotrebne bremena, kadar so v posameznem primeru potrebne, da se invalidom zagotovi enakopravno uživanje ali uresničevanje vseh človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Na videz nevtralna norma lahko osebe v resnici obravnava neenakopravno, če ne omogoča dejanske enakopravnosti. Opustitev takih ukrepov predstavlja poseg v pravico do nediskriminacijske obravnave iz prvega odstavka 14. člena Ustave RS in bi pomenila obstoj protiustavne pravne praznine.

Ustavno sodišče je ob analizi podatkov, ki kažejo na veliko stroškovno neracionalnost uvajanja glasovalnih naprav, predvsem z vidika obsega njihove uporabe, in upoštevajoč, da imajo invalidi na voljo vrsto drugih oblik glasovanja, ugotovilo, da zakonska ureditev v ZVDZ ne posega v pravico invalidov do njihovega nediskriminacijskega obravnavanja v zvezi z uresničevanjem aktivne volilne pravice. Odločba je z vidika naslavljanja strukturne diskriminacije še posebej pomembna, saj potrjuje obveznost države, da preprečuje marginalizacijo najšibkejših skupin.

Oblike diskriminacije

Glede določenih vidikov ureditve oblik prepovedane diskriminacije, kot so predstavljeni spodaj, je mogoče zaključiti, da je slovenska ureditev ustrezna, saj široko zajema obravnavo oblik diskriminacije (v ZVarD je tako poleg neposredne in posredne diskriminacije, nadlegovanja ter navodil in pozivanja k diskriminaciji urejena tudi viktimizacija zaradi ukrepanja proti diskriminaciji).

Neposredna diskriminacija

V zakonodajah DČ EU imajo opredelitve neposredne diskriminacije nekatere skupne elemente:⁹⁵

- zahteva izkazati manj ugodno obravnavo;
- zahteva po primerjavi z drugo osebo v podobnem položaju, vendar z različnimi značilnostmi (kot so tiste, zaradi katerih se očita diskriminacija);
- možnost uporabe primerjave iz preteklosti ali hipotetične primerjave;
- nemožnost utemeljitve neposredne diskriminacije.

Ob tem ni nujno potrebno, da že opredelitev v zakonodaji izrecno vsebuje vse elemente, da bi lahko šteli, da ima posamezna DČ prepoved neposredne diskriminacije urejeno podobno kot druge DČ. Tako npr. francoska zakonodaja ne omenja izrecno možnosti uporabe hipotetične primerjave, vendar sodišča to omogočajo.⁹⁶

ZVarD v prvem odstavku 6. člena določa, da neposredna diskriminacija obstaja, če je oseba ali skupina oseb zaradi določene osebne okoliščine bila, je ali bi lahko bila v enakih ali podobnih situacijah obravnavana manj ugodno, kot se obravnava, se je obravnavala ali bi se obravnavala druga oseba ali skupina oseb.

ZVarD tako vsebuje prve tri skupne elemente opredelitev neposredne diskriminacije v zakonodajah DČ EU. V 13. členu ZVarD sicer ureja tudi izjeme od prepovedi neposredne diskriminacije, kjer je natančneje določeno, kdaj je neposredna diskriminacija lahko dopustna. V tem delu ureditev ZVarD odstopa od zadnjega skupnega elementa ureditev DČ EU.

Posredna diskriminacija

ZVarD v drugem odstavku 6. člena opredeli tudi posredno diskriminacijo, kar je skladno z ureditvami v drugih DČ. V dokumentu *A comparative analysis of non-discrimination law in Europe 2020* avtorici kot negativen vidik slovenske ureditve izpostavljata, da naj bi ZVarD glede posredne diskriminacije izrecno zahteval, da se izvede

95 Dostopno na: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a88e-d4a7-7879-11ea-a07e-01aa75ed71a1> (17. 5. 2021), str. 37.

96 Court of Cassation, Social Chamber, 3 November 2011, No. 10-20765.

primerjava z osebami v enakem ali podobnem položaju ali pogojih.⁹⁷ Vendar natančnejša analiza drugega odstavka 6. člena kaže, da kritika ni upravičena. ZVarD v drugem odstavku 6. člena glede posredne diskriminacije določa, da ta obstaja, kadar je oseba ali skupina oseb z določeno osebno okoliščino bila, je ali bi lahko bila zaradi navidezno nevtralne določbe, merila ali prakse v manj ugodnem položaju kot druge osebe, razen če ta določba, merilo ali praksa objektivno temelji na legitimnem cilju ter so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna in nujno potrebna.

Zahteve po tem, da se primerjajo osebe v enakem ali podobnem položaju ali pogojih, tako ni mogoče zaslediti, ravno tako takšne zahteve ni v povezani sodni praksi.⁹⁸ Takšno zahtevo je mogoče najti v prvem odstavku 6. člena ZVarD, ki ureja neposredno diskriminacijo, vendar elementov opredelitve neposredne diskriminacije ne smemo samodejno prenašati tudi v razumevanje opredelitve posredne diskriminacije.

Nadlegovanje

Tako kot večina drugih zakonodaj DČ EU tudi ZVarD vsebuje prepoved nadlegovanja, ki ga v prvem odstavku 8. člena opredeli kot nezaželeno ravnanje, povezano s katero koli osebno okoliščino, ki ima učinek ali namen ustvarjati zastrašujoče, sovražno, ponižujoče, sramotilno ali žaljivo okolje za osebo in žali njeno dostojanstvo.

Pozivanje in navodila za diskriminacijo

ZVarD v 8. in 9. členu opredeli tudi navodila za diskriminacijo ter pozivanje k diskriminaciji. 14 DČ EU tega v svojih nacionalnih pravnih aktih ne opredeljuje izrecno (Bolgarija, Ciper, Estonija, Finska, Hrvaška, Irska, Italija, Latvija, Litva, Madžarska, Nizozemska, Portugalska, Romunija in Španija). Poleg tega Kazenski zakonik (KZ-1) v 297. členu prepoveduje javno spodbujanje ali razpihovanje sovraštva, nasilja ali nestrpnosti, ki temelji na narodnostni, rasni, verski ali etnični pripadnosti, spolu, barvi kože, poreklu, premoženjskem

97 Dostopno na: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a88ed4a-7-7879-11ea-a07e-01aa75ed71a1> (17. 5. 2021), str. 41.

98 Glej npr. sodba Upravnega sodišča RS v zadevi I U 29/2020-21.

stanju, izobrazbi, družbenem položaju, političnem ali drugem prepričanju, invalidnosti, spolni usmerjenosti ali kateri koli drugi osebni okoliščini. Ob tem prvi odstavek 297. člena za kaznivost zahteva, da je dejanje storjeno na način, ki lahko ogrozi ali moti javni red in mir, ali z uporabo grožnje, zmerjanja ali žalitev.

Osebni obseg zaščite pred diskriminacijo

ZVarD v tretjem odstavku 1. člena določa, da se prepoved diskriminacije nanaša tudi na pravne osebe, če se okoliščine, ki bi lahko bile podlaga za diskriminacijo, po vsebini lahko nanašajo nanje. Manjše število DČ EU, npr. Češka in Švedska, v svoji nacionalni zakonodaji izrecno določa, da se ne nanaša na diskriminacijo pravnih oseb.

Izjeme od prepovedi diskriminacije

V dokumentu *A comparative analysis of non-discrimination law in Europe 2020* avtorici izpostavljata, da splošna klavzula prvega odstavka 13. člena ZVarD omogoča možnost utemeljitve diskriminacije na podlagi rase ali etnične pripadnosti, kar lahko nasprotuje pravni ureditvi EU.⁹⁹ Takšno branje ZVarD je nepopolno. Prvi odstavek 13. člena namreč določa:

Ne glede na prvi odstavek 5. člena tega zakona neenako obravnavanje zaradi določene osebne okoliščine ne pomeni diskriminacije po tem zakonu, če takšno različno obravnavanje temelji na legitimnem cilju in so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna, potrebna in sorazmerna. Ne glede na prejšnji stavek je neenako obravnavanje na področjih iz prve do četrte alineje prvega odstavka 2. člena tega zakona zaradi spola, rase ali narodnosti, vere ali prepričanja, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti vedno prepovedano, razen v primerih, določenih v tem ali drugem zakonu.

Prvi povedi, ki jo izpostavlja primerjalna analiza, je torej dodana druga, ki glede spola, rase ali narodnosti, vere ali prepričanja, invalidnosti,

⁹⁹ Chopin, Isabelle in Germaine, Catharina, *A comparative analysis of non-discrimination law in Europe 2020*, European network of legal experts in gender equality and non-discrimination (2020), dostopno na: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a88ed4a7-7879-11ea-a07e-01aa75ed71a1> (17. 5. 2021), str. 65.

starosti ali spolne usmerjenosti ne omogoča sklicevanja na splošno izjemo, temveč zahteva specialno zakonsko določbo za utemeljitev možnosti diskriminacije. Vendar je res, da ZVarD v prvem odstavku 1. člena med osebnimi okoliščinami izrecno navaja tudi etnično poreklo, ki ga nadalje v drugi povedi prvega odstavka 13. člena ne navaja. V tem delu bi bilo v izogib kakršni koli zmedi pri razlagi ZVarD priporočljivo tudi v drugo poved prvega odstavka 13. člena vključiti etnično poreklo, čeprav bi že ob trenutni ubeseditvi etnično poreklo v praksi umestili med okoliščine, na katere se sklicuje druga poved prvega odstavka 13. člena ZVarD.

Procesni vidiki

ZVarD v prvem odstavku 41. člena določa, da lahko diskriminirana oseba za zastopanje v sodnih postopkih pooblasti zagovornika ali nevladno organizacijo, ki deluje na področju varstva pred diskriminacijo in varstva človekovih pravic, vendar lahko v tem procesna dejanja opravlja le oseba, ki je zaposlena pri zagovorniku ali je predstavnik nevladne organizacije in ima opravljen pravniški državni izpit. Zahteva po opravljenem pravniškem državnem izpitu (v nadaljevanju PDI) presega siceršnje zahteve Zakona o pravnem postopku, ki na vseh stopnjah, razen pred Vrhovnim sodiščem, za zastopanje ne zahteva opravljenega pravniškega državnega izpita, zato bi bilo treba razmisliti o tem, da se takšna zahteva odpravi tudi v ZVarD.

Zakon o kolektivnih tožbah sicer omogoča kolektivno opustitveno tožbo na področju varstva pred diskriminacijo, vendar je glede na splošno zahtevo po opravljenem PDI za opravljanje podobnih procesnih dejanj iz strani Zagovornika načela enakosti in njegovo siceršnjo obremenjenostjo verjetno nerealistično pričakovati, da bo institut kolektivne opustitvene tožbe v praksi lahko postal učinkovit pri spopadanju s strukturno diskriminacijo.

ZVarD v drugem odstavku 39. člena določa višino denarnega nadomestila zaradi izpostavljenosti diskriminaciji, ki naj znaša med 500 in 5.000 evrov. Večina drugih DČ EU denarnega nadomestila navzgor ne omejuje (npr. Belgija, Bolgarija, Ciper, Češka, Danska, Estonija, Finska, Francija, Grčija, Hrvaška, Italija, Litva, Luksemburg, Nemčija, Nizozemska, Poljska, Portugalska, Romunija, Slovaška, Španija in Švedska). V izogib morebitnim konfliktom s splošno ureditvijo odškodninske odgovornosti v Sloveniji, ki takšne zgornje

omejitve ne pozna, bi bilo treba razmisliti o odpravi zgornje omejitve denarnega nadomestila zaradi izpostavljenosti diskriminaciji.

V Grčiji je zanimiva ureditev, pri čemer grški zakon o prepovedi diskriminacije vsebuje splošno derogacijsko klavzulo o razveljavitvi vseh zakonskih določb, ki so diskriminatorne.¹⁰⁰ V Sloveniji se podoben učinek lahko doseže s tem, da Ustavno sodišče presodi, da neki zakon posega v 14. člen Ustave RS (enakost pred zakonom) in ga posledično razveljavi, vendar je kljub temu ob spremembi ZVarD vredno imeti v mislih možnost vstavitve podobne splošne derogacijske klavzule.

Sklepne ugotovitve

Na podlagi opravljene analize v povezavi s Slovenijo je najpogostejša zaznana problematika, ki bi jo lahko razumeli kot strukturno diskriminacijo, diskriminacija na podlagi osebnih okoliščin rase in etnične pripadnosti, še posebej v zvezi s položajem pripadnikov romske skupnosti, a tudi diskriminacija na podlagi invalidnosti in spola.

Mednarodna telesa in telesa EU ter sodišča večinoma uporabljajo izraz diskriminacija. Izraz strukturna diskriminacija se kot nov pojem uporablja predvsem v poročilih v povezavi z ugotovitvami, vezanimi na diskriminatorna ravnanja v času pandemije koronavirusne bolezni covid-19. Tu posebej zaznavajo strukturno diskriminacijo na področju dostopa do izobraževanja za otroke, neenakosti med spoloma, dostopa do zdravstvenega varstva in predvsem do cepiv, na področju zaposlovanja ter strukturno diskriminacijo starejših, beguncev in migrantov, žensk in deklc, oseb z invalidnostjo, otrok ter LGB-TIQ-skupin. ECRI in FRA izpostavljata povečan institucionalni rasizem v vseh državah članicah EU.

Poročilom vseh mednarodnih teles in teles EU za RS je skupno to, da izpostavljajo problematiko Romov, ki ji tudi namenjajo največ pozornosti. Pri romski problematiki gre za izrazito obliko večplastne diskriminacije, saj so pripadniki romske skupnosti diskriminirani zaradi svojih številnih osebnih okoliščin, kot so etnična pripadnost, spol, jezik, starost in izobrazba. Prav tako so diskriminirani na številnih družbenih področjih življenja, kot so zaposlovanje, zdravstveno varstvo, socialno varstvo in izobraževanje.

100 Zakon št. 4443/2016, 23. člen.

Dodatno mednarodna telesa predlagajo RS izboljšanje ureditve institucionalnega okvira za izvajanje politik in zakonodaje za prepoved diskriminacije ter povečanje finančnih sredstev za njihovo uspešno delovanje, predvsem za delovanje Zagovornika načela enakosti. Hkrati menijo, da je treba v RS sprejeti celovito protidiskriminacijsko strategijo v sodelovanju s civilno družbo, ki bo vključevala tudi izobraževanje celotne družbe o oblikah diskriminacije in njenih posledicah.

Poleg spodaj omenjenih osebnih okoliščin mednarodna telesa RS opozarjajo tudi na diskriminacijo manjšin, izbrisanih oseb, migrantov, prosilcev za azil in beguncev. Kot terminološko opombo, ki ima lahko tudi določene vsebinske posledice na odločitve, želimo izpostaviti, da bi veljalo v slovenski normativni pravni ureditvi in praksi razmisliti tudi o ustreznosti uporabe terminov »osebne okoliščine« in »status«, saj temeljne mednarodne pogodbe s področja človekovih pravic v svojih generalnih klavzulah na koncu določb, ki naslavljajo prepoved diskriminacije, govorijo »o drugem statusu« (angl. »*or other status*«), pri čemer status ni nujno razumljen le kot podpomenka širše pomenske kategorije pod oznako »osebne okoliščine«, ki jo npr. Zagovornik načela enakosti v razmerju do termina »status« uporablja kot nadpomenko.

Spol

V okviru tretjega kroga UPR leta 2019 je Svet za človekove pravice ugotovil, da je RS sprejela priporočila za spodbujanje enakosti spolov in odpravo diskriminacije žensk, tudi na trgu dela. Morda so k temu napredku pred tem prispevala tudi kritična priporočila, ki sta jih RS podala CESCER in CEDAW, in sicer po tem, ko sta izrazila zaskrbljenost, ker so varčevalni ukrepi, zlasti zmanjšanje družinskih prejemkov, nesorazmerno vplivali na položaj žensk, ter pozvala k pripravi študije o posledicah omenjenih varčevalnih ukrepov in izvedbi učinkovitih ukrepov za preprečevanje brezposelnosti žensk, zlasti med ženskami z visoko izobrazbo.

Odbor za enakost in nediskriminacijo Parlamentarne skupščine SE je dodatno še poudaril, da je neenakost med spoloma še vedno prisotna v evropski družbi in je zato treba sporočilnost Istanbulske konvencije širiti v šolah, drugih izobraževalnih institucijah, v medijih in na politični ravni.

Sodišče EU je v več primerih naslovlilo diskriminacijo na podlagi spola, pri čemer je še posebej zanimivo, da Sodišče zavrnilo zaposlitve ali odpoved pogodbe zaradi nosečnosti ali materinstva šteje za diskriminacijo na podlagi spola, medtem ko jo slovenska praksa, tudi Zagovornik načela enakosti, umešča med druge osebne okoliščine. Pomemben primer diskriminacije na podlagi spola, ki ga je obravnavalo Sodišče EU, je tudi manjše plačilo za moške in ženske za enako delo.

Narodnost, rasa ali etnično poreklo

Svet za človekove pravice je poudaril, da je RS sprejela priporočila iz prejšnjih pregledov o okrepitvi politik za učinkovit boj proti rasizmu in sovražnem govoru ter o oblikovanju javnih politik za odpravo rasne diskriminacije in izboljšanje odziva kazenskega pravosodja v primerih sovražnega govora. Pozitivno sta se na omenjene spremembe odzvala tudi ECRI in FRA, ki sta pozdravila ureditev na področju sovražnega govora in oblikovanje javnega sistema za omogočanje anonimnih prijav. ECRI kot pozitivno izpostavi tudi sodelovanje policije pri preprečevanju rasne diskriminacije in rasiističnega nasilja v RS.

CERD je poudaril, da RS nima na voljo ustreznih statističnih podatkov o sestavi prebivalstva RS po letu 2002. Zato je okrnjeno dejansko poznavanje diskriminacije na podlagi te osebne okoliščine. To še posebej velja tudi za podatke o romski skupnosti.

Odbor za enakost in nediskriminacijo Parlamentarne skupščine SE je posebej poudaril globoko pomanjkanje zavedanja o obstoju strukturnega in institucionalnega rasizma, o njegovih dimenzijah in zgodovinski korelaciji, v političnih in javnih razpravah v državah članicah SE.

FRA je zaznal tudi problematiko strukturne diskriminacije in neustreznega ravnanja z migranti v RS. Pri tem omenja primere, ko so bili migranti ob vstopu več dni zaprti v kontejnerjih brez ustrezne svetlobe, in negativne odzive družbe na vključevanje begunskih otrok v šole. Hkrati poudari pozitivne ukrepe, ki so bili sprejeti za vključitev otrok prosilcev za azil in beguncev v izobraževalni sistem ter učinkovito sodno varstvo, ki je nudeno migrantom. Omeni dva primera, pri katerih sta sodišči odločili v korist pritožnikov migrantov in ugotovili kršitve postopkov.

ESČP je v zadevi *Kurić in ostali proti Sloveniji* ugotovilo, da je prišlo do diskriminacije na podlagi narodnosti, saj je slovenski ukrep razlikoval med »pravimi« tujci in nekdanjimi državljani SFRJ. ESČP poudari, da prepoved diskriminacije ne pomeni, da država ne sme sprejeti ukrepov, ki so namenjeni ugodnejši obravnavi posameznikov ali skupin, ki so sicer dejansko v neenakem položaju. Obratno je država zavezana sprejeti ukrepe, ki zagotovijo dejansko enako obravnavo določene skupine, četudi ti ukrepi pravno to skupino obravnavajo ugodnejše kot druge.

Ugotovitve, vezane posebej na diskriminacijo Romov

Posebej glede romske skupnosti je RS večinoma sprejela vsa priporočila Sveta za človekove pravice, razen tega, da odpravi razlikovanje med avtohtonimi in neavtohtonimi Romi. Na slednjo problematiko, katere posledica so številni primeri diskriminacije med pripadniki romske skupnosti, opozarjajo tudi druga telesa, kot so CCPR, CERD, CRC, ECRI. CAT in FRA sta v zvezi s problematiko Romov poudarila pomanjkljivo zbiranje statističnih podatkov, zaradi česar so tudi odzivi na diskriminacijo Romov neustrezni. CCPR, CESC, CERD, CDADI so v svojih priporočilih RS veliko bolj kritični glede odzivov RS pri preprečevanju in odpravljanju diskriminacije pripadnikov romske skupnosti, ki je v RS vztrajna in se odraža na več ravneh ter je pogosto temelječa na predsodkih. Omenjena telesa skupaj z ECRI, s FRA in z *European network of legal experts in gender equality and non-discrimination* zaznavajo, da so posledica tega težave, povezane z legalizacijo romskih naselij in ureditvijo njihove stanovanjske problematike, s porastom sovražnega govora zoper Rome in socialno izključenostjo. Predlogi teles so vezani na potrebo po celostnem pristopu k obravnavi vseh oblik diskriminacije proti romskim skupnostim in sprejemu ukrepov za premagovanje prevladujoče diskriminacije proti Romom pri njihovem dostopu do zaposlitve, prebivališča in zdravstvenih storitev. Vsa telesa tudi opozarjajo na diskriminacijo pri dostopu do osnovnih storitev, kot so vodovod, električna in kanalizacijska in nelegaliziranih romskih naselij, zaradi česar so izpostavljeni resnim zdravstvenim tveganjem, kar je bilo še posebej poudarjeno v času pandemije koronavirusne bolezni covid-19. Vendar FRA vseeno pohvali odziv nekaterih občin pri dovozu pitne vode v romska naselja, ki se je redno nadaljeval tudi v času pandemije.

CESCR, CERD, CRC, FRA opozarjajo tudi na neustrezno spoštovanje ukrepov glede vključevanja romskih otrok v izobraževalni sistem. CRC je še posej poudaril nenehno diskriminacijo romskih otrok na vseh ravneh njihovega življenja brez ustreznih učinkovitih pravnih sredstev proti dejanjem diskriminacije, ki jih zagrešijo javni in zasebni akterji. Analiza *European network of legal experts in gender equality and non-discrimination* ugotavlja, da je nesorazmerno veliko romskih otrok vključenih v šole s posebnimi potrebami, kar je v RS posebna problematika. Tako ECRI kot FRA pohvalita pobude, usmerjene v iskanje rešitev za odpravljanje nekaterih oblik diskriminacije Romov, kot je romski pomočnik v šolah. ECRI ob že omenjenih temah doda tudi težavo, da je uspeh ukrepov za odpravo diskriminacije Romov, sprejetih na nacionalni ravni, v veliki meri odvisen od politične volje lokalnih oblasti, ki pogosto ne pokažejo pripravljenosti za sodelovanje.

Jezik

RS je sprejela priporočilo Sveta za človekove pravice o začetku dialoga z nemško govorečo skupino in o nadaljnjem izvajanju obstoječega zakonodajnega okvira glede uporabe manjšinskega jezika. Sodišče EU je diskriminacijo na podlagi osebne okoliščine jezika obravnavalo predvsem v povezavi s svoboščino prostega pretoka oseb (delavcev) znotraj EU za državljane EU, npr. z zahtevami o dokazovanju znanja jezika, ki jih je dejansko mogoče pridobiti samo v eni državi članici EU, ali objavo prostih delovnih mest v zgolj nekaterih uradnih jezikih EU.

Vera ali prepričanje

Mednarodna telesa se do te osebne okoliščine niso posebej opredelila v povezavi z RS. Sodišče EU je v sodni praksi zavzelo stališče, da prepoved vidnega nošenja znakov političnega, filozofskega in verskega prepričanja za delavce ne pomeni nujno neposredne diskriminacije, temveč zgolj, če se takšna prepoved določi le v okviru zagotavljanja uspešnega izvajanja politike nevtralnosti, in zgolj, če se ta politika »dejansko izvaja dosledno in sistematično«. Videz nevtralnosti je torej legitimen cilj, ki ga družbe (in tudi država) lahko zasledujejo s tem, da omejijo izkazovanje verskih ali drugačnih prepričanj.

Invalidnost

Analiza *European network of legal experts in gender equality and non-discrimination* za leto 2020 ugotavlja, da v Sloveniji zakonodaja o diskriminaciji ne vsebuje opredelitve invalidnosti, ampak so te opredelitve podane v kontekstu zakonodaje o socialni varnosti, kar nakazuje na problematiko razumevanja obravnave oseb z invalidnostjo z vidika diskriminacije.

CESCR je pohvalil ratifikacijo Konvencije o pravicah invalidov in njenega izbirnega protokola ter Izbirnega protokola h Konvenciji proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju ter hkrati pozdravil zakonodajne in sistemske ukrepe, ki jih je Slovenija sprejela za preprečevanje diskriminacije invalidov. Napredek na tem področju je poudaril tudi CRPD, a je hkrati izrazil zaskrbljenost zaradi pomanjkanja javnih politik in ukrepov, osredotočenih na enakost in njeno prednostno obravnavo ter na zaščito invalidov pred vsemi oblikami diskriminacije in tudi nad obstojem večplastnih in presečnih oblik diskriminacije invalidov, vključno z Romi, s Sinti in z invalidi iz drugih etničnih skupin, ter zaradi pomanjkanja informacij o diskriminaciji invalidnih lezbijk, gejev, biseksualnih, transseksualnih in interseksualnih oseb (LGBTI). CESCR je dodatno omenil tudi težave, ki jih imajo invalidi in nekatere druge skupine (begunci) pri dostopu do socialnih stanovanj.

Posebej je CRPD poudaril tudi problematiko diskriminacije žensk z invalidnostmi, diskriminacije oseb z invalidnostmi pri delu in zaposlovanju ter pomanjkljivo ozaveščanje o pravicah oseb z invalidnostmi.

Odbor za enakost in nediskriminacijo Parlamentarne skupščine SE in FRA sta dodatno poudarila nesorazmerno prizadetost oseb z invalidnostjo v času pandemije koronavirusne bolezni covid-19. FRA v okviru odzivov na pandemijo pozdravi odziv Varuha človekovih pravic RS, ki je za gluhe in gluhoneme dosegel uveljavitev izjeme v odlokih o nošenju mask.

Starost

Glede osebne okoliščine starosti so predvsem relevantne ugotovitve CRC, ki je izrazil zaskrbljenost nad naraščanjem števila otrok, ki v

RS živijo v revščini. Pri tem spet opozarja na težaven položaj romskih otrok. Zato RS predlaga oblikovanje nacionalnega sistema socialnega varstva, ki se bo celovito odzval na revščino in ranljivost otrok. Posebno pozornost je treba nameniti tudi mladoletnim prosilcem za azil, predvsem mladoletnikom brez spremstva, saj imajo ti dostop do nujnega zdravstvenega varstva, vendar so zaradi dolgotrajnih postopkov pogosto diskriminirani na drugih področjih življenja. Pri tem je poudaril problematiko preizkusov preverjanja starosti, ki so pogosto škodljivi za otroka. Dodatno FRA omeni nujnost zagotovitve enakega dostopa do izobraževanja za vse otroke, še posebej otroke iz ranljivih skupin, kamor poleg otrok z invalidnostmi šteje tudi romske otroke in otroke migrantov. Pri tem kot primer dobre prakse izpostavi odziv Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport RS, ki je oblikovalo projekt DIGI šola, v katerem je zbiralo sredstva in tehnično opremo za pomoč učencem v stiski, tudi otrokom z invalidnostmi.

Poročilo FRA v zvezi z diskriminacijo v RS v času pandemije koronavirusne bolezni covid-19 omeni tudi diskriminatorno obravnavo starejših glede časovnih možnosti obiska trgovin in slabo obravnavo v domovih za ostarele.

Spolna usmerjenost, spolna identiteta in spolni izraz

RS je sprejela priporočila Sveta za človekove pravice za boj proti stereotipom in predsodkom proti LGBTI-osebam, vendar zgolj v obsegu svojih finančnih in kadrovskih zmožnosti. Tudi CCPR in ECRI sta izrazila priznanje RS za prizadevanja zagotoviti enake pravice LGBT-osebam v nacionalni zakonodaji, vendar sta kot druga mednarodna telesa (CESCR, CRC) obžalovala zavržen referendum, ki bi istospolnim parom zagotovil enakopravnost glede dedovanja, dostopa do reproduktivnega zdravljenja in posvojitve otrok. CESCR, ECRI in FRA so še dodatno izrazili zaskrbljenosti zaradi nekaterih drugih zakonskih določb, ki postavljajo istospolne osebe v neenak položaj, in zaradi pomanjkljivega poznavanja področja iz strani nekaterih glavnih deležnikov. CRC je v zvezi s tem poudaril tudi pomanjkanje določb o ureditvi statusa in pravic otrok istospolnih parov v zakonodaji. ECRI kot pozitivno izpostavi programe izobraževanja in ozaveščanja o pravicah pripadnikov skupnosti LGBT, v katerih pri uvajanju politik za boj proti diskriminaciji in upravljanju raznolikosti

na delovnem mestu skupaj sodelujejo socialni partnerji (ZSSS, SVIZ in ZDS), raziskovalni inštituti in nevladne organizacije.

Sodišče EU je ugotovilo, da francoski odlok o določitvi meril za izbor krvodajalcev, ki je vseboval določbo o prepovedi darovanja krvi moškimi, ki so imeli spolne odnose z moškimi, saj naj bi bili izpostavljeni velikemu tveganju za hude nalezljive bolezni, ki se lahko prenašajo s krvjo, ni sam po sebi v neskladju s prepovedjo diskriminacije zaradi spolne usmerjenosti. Ugotovilo je, da trajna odklonitev dajanja krvi, katere namen je zmanjšanje tveganja za prenos nalezljivih bolezni na prejemnike na najmanjšo možno mero, uresničuje splošni cilj zagotovitve visoke ravni varovanja zdravja ljudi, ki je cilj EU. Glede načela sorazmernosti je dodalo, da je trajna prepoved dajanja krvi za istospolno usmerjene moške združljiva s pravom EU le, če ne obstajajo manj obremenjujoči načini zagotavljanja visoke ravni varovanja zdravja: postopki testiranja na HIV, če takšnih postopkov ni, mora nacionalno sodišče med drugim preveriti, ali lahko vprašalnik in osebni razgovor omogočita natančnejšo opredelitev vedenj, ki pomenijo tveganje za zdravje prejemnikov.

Reference

A proti Veselības ministrija (C-243/19) z dne 29. oktobra 2020.

A in drugi proti Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (združene zadeve od C-148/13 do C-150/13) z dne 2. decembra 2014.

Alfredo Rendón Marín proti Administración del Estado (C-165/14) z dne 13. septembra 2016.

Anita Groener proti Minister for Education and the City of Dublin Vocational Educational Committee (C-379/87) z dne 28. novembra 1989.

Asociația Accept proti Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării (C-81/12) z dne 25. aprila 2013.

Agencija Evropske unije za temeljne pravice in Svet Evrope »Priročnik o evropskem prodtiskriminacijskem pravu« 2021, dostopno na: https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_non_discrim_law_SLV.pdf.

Asma Bougnaoui in Association de défense des droits de l'homme (ADDH) proti Micropole SA (C-188/15) z dne 14. marca 2017.

Association Belge des Consommateurs Test-Achats ASBL in drugi proti Conseil des ministres (C-236/09) z dne 1. marca 2011.

Berger-Krall Cornelia in drugi proti Sloveniji, pritožba št. 14717/05, sodba z dne 12. junija 2014.

- Burns, *Structural Discrimination: Cultural, Institutional and Interactional Mechanisms of the 'European Dilemma'*, 2011, dostopno na: https://www.researchgate.net/publication/311908097_Structural_Discrimination_Cultural_Institutional_and_Interactional_Mechanisms_of_the_%27European_Dilemma%27).
- Carole Louise Webb proti EMO Air Cargo (UK) Ltd* (C-32/93) z dne 14. julija 1994.
- C. D. proti S. T.* (C-167/12) z dne 18. marca 2014.
- »CHEZ Razpredelenie Bulgaria« *AD v Komisija za zashtita ot diskriminatsia* (C-83/14) z dne 16. julija 2015.
- Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, A Union of Equality: EU Roma strategic framework for equality, inclusion and participation, COM(2020) 620 final, 7. 10. 2020.
- Costanza Nardocci, »Equality & non-discrimination between the European Court of Justice and the European Court of Human Rights. Challenges and perspectives in the religious discourse«, University of Milano-Bicocca School of Law Research Paper 18–12 (2018).
- Della Fina, Cera, Palmisano (ur.), *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: a commentary* (2017), Cham:Springer International Publishing.
- Direktiva Sveta 2000/43/ES z dne 29. junija 2000 o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost, *Ur. l. EU, L 180, 19/07/2000*, str. 0022–0026.
- Direktiva Sveta 2000/78/ES z dne 27. novembra 2000 o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu, *Ur. l. EU, L 303, 02/12/2000*, str. 0016–0022.
- Dunajska konvencija o pravu mednarodnih pogodb, *Ur. l.*, mednarodne pogodbe, št. 9/92, 9/93, 5/99, 9/08, 13/11, 9/13 in 5/17.
- ECRI General Policy Recommendation No.7, dostopno na: <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-7-revised-on-national-legislatio/16808b5aae>.
- ECRI, General Policy Recommendation (GPR) No. 2, dostopno na: <http://ombudsman.hr/attachments/article/1283/REC02rev-2018-006-ENG.pdf>.
- ECRI, Annual Report on ECRI'S activities covering the period from 1 January to 31 December 2020, <https://rm.coe.int/annual-report-on-ecri-s-activities-for-2020/1680a1cd59>.
- European Union Agency for Fundamental Rights, *Fundamental Rights Report 2021*, Luxembourg: Publications Office of the European Union (2021), <https://fra.europa.eu/en/publication/2021/fundamental-rights-report-2021>.

- European Network Against Racism (ENAR), »Intersectional discrimination in Europe: relevance, challenges and says forward«, 2019, dostopno na: https://www.intersectionaljustice.org/img/intersectionality-report-FINAL_yizq4j.pdf.
- Evropska komisija proti Madžarski* (C-392/15) z dne 1. februarja 2017. *Evropska komisija proti Francoski republiki* (C-50/08) z dne 24. maja 2011.
- Evropska komisija proti Velikemu vojvodstvu Luksemburg* (C-51/08) z dne 24. maja 2011.
- Evropska komisija proti Republiki Avstriji* (C-53/08) z dne 24. maja 2011.
- Evropska komisija proti Zvezni republiki Nemčiji* (C-54/08) z dne 24. maja 2011.
- Evropska komisija, Generalni direktorat za pravosodje in potrošnike, European network of legal experts in gender equality and non-discrimination, Chopin, Isabelle in Germaine, Catharina (ur.), A comparative analysis of non-discrimination law in Europe 2020, <https://op.europa.eu/sl/publication-detail/-/publication/5afa29ef-700a-11eb-9ac9-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-search>.
- Evropska komisija, Podskupina na nacionalno implementacijo 'EU akcijskega načrta proti rasizmu 2020–2050', Skupna vodilna načela za nacionalne akcijske načrte proti rasizmu in rasni diskriminaciji, https://commission.europa.eu/document/download/d23174d0-9a1f-46da-992d-a47ccd56391a_en?filename=common_guiding_principles_for_national_action_plans_against_racism_and_racial_discrimination.pdf.
- Evropska listina za regionalne ali manjšinske jezike, ETS 148, 4. 11. 1992.
- Fag og Arbejde (FOA) proti Kommunernes Landsforening (KL)* (C-354/13) z dne 18. decembra 2014.
- Gabčikovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), Judgment, 1. C. J. Reports 1997, p. 7.
- Gabrielle Defrenne proti Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena* (43-75) z dne 8. aprila 1976.
- Gabriele Habermann-Beltermann proti Arbeiterwohlfahrt, Bezirksverband Ndb./Opf. e. V.* (C-421/92) z dne 5. maja 1994.
- Geoffrey Léger proti Ministre des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des femmes et Établissement français du sang*, C-528/13, z dne 29. aprila 2015.
- Generalni poročevalec Sveta Evrope za boj proti rasizmu in intoleranci, Combating racism at its roots by fostering parliamentary and interparliamentary work, 25. 10. 2021, <https://pace.coe.int/en/news/8485/combating-racism-at-its-roots-by-fostering-parliamentary-and-interparliamentary-work>.
- Gobec proti Sloveniji, pritožba št. 7233/04, sodba z dne 10. septembra 2013.
- Hanna Eklund in Claire Kilpatrick, »Article 21 EU Charter of Fundamental Rights«, Working Paper, Academy of European Law, 2021/01, str. 24.

- Dostopno na: https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/71418/AEL_WP_2021_01.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Hudurovič in ostali in Novak in ostali proti Sloveniji, pritožbi št. 24816/14 in 25140/14, sodba z dne 10. marca 2020.
- Italijanska republika proti Evropski komisiji* (C-566/10 P) z dne 27. novembra 2012.
- Joseph, Castan, *The international covenant on civil and political rights: cases, materials, and commentary* (2014), Oxford: Oxford University Press.
- Kasikili/Sedudu Island (Botswana/Namihia), Judgment, I. C. J. Reports 1999, p. 104.
- Khaitan, *A Theory of Discrimination Law* (2015), Oxford: Oxford University Press.
- Konvencija Sveta Evrope o preprečevanju in boju proti nasilju nad ženskami in nasilju v družini (Istanbulska konvencija), Council of Europe Treaty Series, No. 210 (2011).
- Konstantinos Maïstrellis proti Ypourgos Dikaïosynis, Diafaneias kai Anthropinon Dikaïomaton* (C-222/14) z dne 16. julija 2015.
- Kurić in drugi proti Sloveniji, pritožba št. 26828/06, sodba z dne 26. junija 2012.
- Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, *UL C 326*, 26. 10. 2012, str. 391–407.
- M. A. Roks, poročena De Weerd in drugi proti Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Gezondheid, Geestelijke en* (C-343/92) z dne 24. februarja 1994.
- Margaret Kenny in drugi proti Minister for Justice, Equality and Law Reform in drugi* (C-427/11) z dne 28. februarja 2013.
- Maria Luisa Jiménez Melgar proti Ayuntamiento de Los Barrios* (C-438/99) z dne 4. oktobra 2001.
- Maurice Leone in Blandine Leone proti Garde des Sceaux, ministre de la Justice in Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales* (C-173/13) z dne 17. julija 2014.
- Mednarodna konvencija o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije, Ur. l. RS, št. 35/92– MP, št. 9/92.
- Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah, Ur. l. RS, št. 35/92 – MP, št. 9/92.
- Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah, Ur. l. RS, št. 35/92 – MP, št. 9/92.
- Mirovni Inštitut, »O diskriminaciji. Priročnik za novinarje« 2007, dostopno na <https://www.mirovni-institut.si/wp-content/uploads/2014/08/Prirocnik-o-diskriminaciji-final-all.pdf>.
- Odbor za enakost in nediskriminacijo, *Building forward better for an inclusive post-Covid-19 world: promoting participation of persons with disabilities*, 2. 12. 2021, <https://pace.coe.int/en/news/8537/building-forward-better-for-an-inclusive-post-covid-19-world-promoting-participation-of-persons-with-disabilities->.

- Odbor za enakost in nediskriminacijo, Committee highlights rise in hatred against LGBTI people, 23. 9. 2021, <https://pace.coe.int/en/news/8431/committee-highlights-rise-in-hatred-against-lgbti-people>.
- Odbor Združenih narodov za človekove pravice, Zaključna opažanja pri tretjem periodičnem pregledu RS, CCPR/C/SVN/CO/3 (2016).
- Odbor Združenih narodov za ekonomske, socialne in kulturne pravice, Zaključna opažanja na podlagi drugega periodičnega pregleda RS, dostopno na: <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MZZ/Dokumenti/multilateralal/clovekove-pravice/porocila-SLO-po-instrumentih-o-clovekovih-pravicah/8ddcd1edea/Sklepne-ugotovitve-za-drugo-porocilo-Slovenije-o-izvajanju-MPESKP.pdf>.
- Okvirna konvencija za varstvo narodnih manjšin, ETS 157, 1. 2. 1995.
- O. Tümer proti Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen* (C-311/13) z dne 5. novembra 2014.
- P proti S in Cornwall County Council* (C-13/94) z dne 30. aprila 1996.
- PACE General Rapporteur on violence against women calls on men and boys to play an increasingly active part in eliminating violence, 24. 11. 2021, <https://pace.coe.int/en/news/8512/pace-general-rapporteur-on-violence-against-women-calls-on-men-and-boys-to-play-an-increasingly-active-part-in-eliminating-violence->.
- Pavčnik, Teorija prava (2015), Ljubljana: GV Založba.
- Peers et al. (ur.), The EU Charter of Fundamental Rights: a commentary (2014), Oxford; Portland: Hart.
- Petya Milkova proti Izpalnitelen direktor na Agentsiata za privatizatsia i sledprivatizatsionen kontrol* (C-406/15) z dne 9. marca 2017.
- Poročilo Evropske komisije proti rasizmu in nestrpnosti o Sloveniji, peta faza spremljanja, 2019, <https://rm.coe.int/fifth-report-on-slovenia-slovenian-translation-/168094caff>.
- Prečiščena različica Pogodbe o delovanju Evropske unije, *UL C 326*, 26. 10. 2012, str. 47–390.
- Relu Adrian Coman in drugi proti Inspectoratul General pentru Imigrări in Ministerul Afacerilor Interne* (C-673/16) z dne 5. junija 2018.
- Report on the application of the EU Charter of Fundamental Rights«, 2019. Dostopno na: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2018_annual_report_charter_en_0.pdf.
- Ribač proti Sloveniji, pritožba št. 57101/10, sodba z dne 5. decembra 2017.
- Samira Achbita in Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding proti G4S Secure Solutions NV* (C-157/15) z dne 14. marca 2017.
- Sancin, Mednarodno pravo v hierarhiji pravnih virov EU in njenih članic (2009), Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

- Sancin, General comments and recommendations. V: Binder, Christina (ur.), et al. Elgar encyclopedia of human rights. Cheltenham (UK); Northampton (MA): E. Elgar, cop. 2022. Vol. 2, str. 311–321.
- Sarah Margaret Richards proti Secretary of State for Work and Pensions (C-423/04)* z dne 27. aprila 2006.
- Saul, Kinley, Mowbray, The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: commentary, cases, and materials (2014), Oxford: Oxford University Press.
- Schabas, U. N. International Covenant on Civil and Political Rights: Nowak's CCPR commentary (2019), Kehl: N. P. Engel
- Servet Kamberaj proti Istituto per l'Edilizia Sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES) in drugim (C-571/10)* z dne 24. aprila 2012.
- Simma, Khan, Nolte, Paulus, Wessendorf (ur.), The Charter of the United Nations: A Commentary, 3. izdaja (2012), Oxford: Oxford University Press.
- Sklep Vrhovnega sodišča RS X Ips 250/2014 z dne 6. 4. 2016.
- Sklepi ECRI o izvajanju priporočilo za Slovenijo ob upoštevanju vmesnih nadaljnjih ukrepov, sprejeto 7. decembra 2021, objavljeno 3. marca 2022, <https://rm.coe.int/ecri-conclusions-on-the-implementation-of-the-recommendations-in-respe/1680a59af2>.
- Sodba Vrhovnega sodišča RS X Ips 122/2020 z dne 24. 2. 2021.
- Sodba Vrhovnega sodišča RS VIII Ips 230/2015 z dne 23. 2. 2016.
- Sodba Višjega delovnega in socialnega sodišča Pdp 535/2014 z dne 17. 9. 2014.
- Sodba Višjega delovnega in socialnega sodišča Pdp 792/2013 z dne 9. 10. 2013.
- Sodba Višjega delovnega in socialnega sodišča Pdp 893/2012 z dne 13. 12. 2012.
- Sodba in sklep Upravnega sodišča III U 272/2015-11 z dne 20. 4. 2017.
- Sovereignty over Pulau Ligitan and Pulau Sipadan (Indonesia/Malaysia), Judgment, I. C. J. Reports 2002, p. 625.
- Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij, Unija enakosti: Strategija za enakost spolov za obdobje 2020–2025, COM/2020/152 final, 5. 3. 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX:52020DC0152>.
- Steering committee on anti-discrimination, diversity and inclusion (CDADI), Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on upholding equality and protecting against discrimination and hate during the Covid-19 pandemic and similar crises in the future, <https://rm.coe.int/prems-066521-gbr-2530-cdadi-guidelines-web-a5-corrige/1680a3d50c>.
- Svet EU, EU Human Rights Guidelines on Non-discrimination in External Action, 6337/19, COHOM 20, CFSP/PESC 119, CONUN 13, DEV-GEN 25, FREMP 19, 18. 3. 2019.

- Svet Evrope, Discrimination and Intolerance, <https://www.coe.int/en/web/compass/discrimination-and-intolerance>.
- Svet za človekove pravice, Tretji univerzalni periodični pregled RS, A/HRC/43/15 (2019).
- Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije (2002), Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije.
- Taylor, A commentary on the International Covenant on Civil and Political Rights: the UN Human Rights Committee's monitoring of ICCPR rights, Cambridge (2020), Cambridge University Press. 95. Thornberry, The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: a commentary (2016), Oxford: Oxford University Press.
- Toplak in Mrak proti Sloveniji, pritožbi št. 34591/19 in 42545/19, sodba z dne 21. septembra 2021.
- Ustanovna listina Organizacije združenih narodov, Ur. l. RS, št. 2/2014.
- Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a.
- Ustavno sodišče, odločba z dne 1. 4. 1994 v zadevi U-I-6/93.
- Ustavno sodišče, odločba z dne 22. 10. 2020 v zadevi U-I-168/16.
- Ustavno sodišče, sklep v zadevi U-I-473/20-14 z dne 21. 12. 2020.
- Varuh človekovih pravic, 25. letno poročilo Varuha človekovih pravic za leto 2019, junij 2020, str. 37–38.
- Vilinger, M. E., (2009). Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- W proti Evropski komisiji* (F-86/09) z dne 14. oktobra 2010; *Kathleen Hill in Ann Stapleton proti The Revenue Commissioners in Department of Finance* (C-243/95) z dne 17. junija 1998.
- Wiebke Busch proti Klinikum Neustadt GmbH & Co. Betriebs-KG* (C-320/01) z dne 27. februarja 2003.
- Zakon o delovnih razmerjih, Ur. l. RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 47/15 – ZZS-DT, 33/16 – PZ-F, 52/16, 15/17 – odl. US, 22/19 – ZPosS, 81/19 in 203/20 – ZIUPOPĐVE.
- Zakon o varstvu pred diskriminacijo, Ur. l. RS, št. 33/16 in 21/18 – ZNOrg.
- Zakon o splošnem upravnem postopku, Ur. l. RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13 in 175/20 – ZIUOPĐVE. Zakon o kolektivnih tožbah, Ur. l. RS, št. 55/17.
- Zakon o suzbijanju diskriminacije, Nacionalne novine 85/08, 112/12.
- Z. proti A Government department in The Board of management of a community school* (C-363/12), z dne 18. marca 2014.